**TABLA DE CONTENIDO**

[1. INTRODUCCIÓN 2](#_Toc83893036)

[2. OBJETIVO 2](#_Toc83893037)

[3. ALCANCE 2](#_Toc83893038)

[4. PRODUCTOS ESPERADOS 4](#_Toc83893039)

[5. TÉRMINOS Y DEFINICIONES 4](#_Toc83893040)

[6. DESARROLLO TÉCNICO DEL DOCUMENTO 4](#_Toc83893041)

[6.1. METODOLOGIA DE SEGUIMIENTO 4](#_Toc83893042)

[6.1.1. ETAPA INICIAL 4](#_Toc83893043)

[6.1.2. ETAPA DE ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN 5](#_Toc83893044)

[6.1.2.1. Participación para el Sector Educación 7](#_Toc83893045)

[6.1.2.1.1. Contexto del Sector 7](#_Toc83893046)

[6.1.2.1.2. Aspectos Metodológicos 12](#_Toc83893047)

[6.1.2.2. Participación para el Sector Salud 19](#_Toc83893048)

[6.1.2.2.1. Contexto del Sector 20](#_Toc83893049)

[6.1.2.2.2. Aspectos Metodológicos 24](#_Toc83893050)

[6.1.2.3. Participación para Propósito General 31](#_Toc83893051)

[6.1.2.3.1. Contexto del Sector 31](#_Toc83893052)

[6.1.2.3.2. Aspectos Metodológicos 35](#_Toc83893053)

[6.1.2.3.2.1. Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia - AIPI 36](#_Toc83893054)

[6.1.2.3.2.2. Asignaciones Especiales 39](#_Toc83893055)

[6.1.2.3.2.2.1. Alimentación Escolar 39](#_Toc83893056)

[6.1.2.3.2.2.2. Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena 40](#_Toc83893057)

[6.1.2.3.2.2.3. Resguardos Indígenas 40](#_Toc83893058)

[6.1.2.4. Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB 42](#_Toc83893059)

[6.1.2.4.1. Contexto del sector 42](#_Toc83893060)

[6.1.2.4.2. Aspectos Metodológicos 46](#_Toc83893061)

[6.1.3. ETAPA DE ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN 48](#_Toc83893062)

[6.1.4. ARCHIVO 50](#_Toc83893063)

[6.1.5. RECOMENDACIONES 51](#_Toc83893064)

[7. HISTORIAL DE CAMBIOS 52](#_Toc83893065)

[8. APROBACIÓN 53](#_Toc83893066)

# INTRODUCCIÓN

Es importante aclarar que el presente Manual, como los demás pertenecientes al Proceso Mis. 4.5, aplican para todas las actividades abarcadas en los documentos del proceso, los cuales inician con el procedimiento Mis.4.5 Pro.7 Ejecución de las actividades iniciales de Seguimiento al uso de recursos del Sistema General de Participaciones SGP que abarca lo que se denomina la etapa de Diagnóstico para cada entidad territorial, la cual permite determinar qué tipo de medida es la más adecuada a adoptar, lo anterior se ejecuta mediante el uso de los procedimientos: Mis.4.5 Pro.1 Adopción de Plan de Desempeño, Mis.4.5 Pro.2 Adopción de Asunción Temporal de Competencias, Mis.4.5 Pro.3 Adopción de Suspensión de Giros, Mis.4.5 Pro.4 Adopción de Giro Directo, Mis.4.5 Pro.5 Adopción de Suspensión de Procesos Contractuales, Mis.4.5 Pro.6 Adopción de Declaratoria de Ineficacia de los Contratos, los cuales incluyen una descripción de las actividades para que la Dirección General de Apoyo Fiscal adopte las medidas para ejercer el control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. Posterior al cumplimiento de los mencionados procedimientos toda la Estrategia finaliza con las actividades descritas en el Procedimiento Mis.4.5 Pro.8 Evaluación de las Medidas Adoptadas al Uso de los Recursos del SGP, en el cual se hace una evaluación al avance y cumplimiento de las obligaciones y actividades incluidas en las medidas adoptadas previamente por parte de las entidades territoriales.

# OBJETIVO

Este documento tiene como objetivo brindar los elementos necesarios para que un profesional con experiencia en el saneamiento fiscal y financiero de entidades territoriales pueda emprender el seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas en las medidas que por imposición de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, han adoptado departamentos, municipios y distritos en los sectores de educación; salud; agua potable y saneamiento básico; propósito general y las asignaciones especiales, en aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control – EMSC integral al gasto que se realiza con recursos del Sistema General de Participaciones.

# ALCANCE

Las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño pueden originarse del análisis y procesamiento de la información obtenida a partir de visitas de reconocimiento institucional realizadas directamente por la DAF, de informes de Monitoreo realizados por los Ministerios Sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación, y/o denuncias de Organismos de Control, reportes de la ciudadanía, u otra fuente de información que pueda evidenciar la materialización de los eventos de riesgo contenidos en el Decreto 028 de 2008.

Las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño se adoptan mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual indica el evento o eventos de riesgo debidamente evidenciados que afectan el uso de los recursos del SGP, la evidencia que amerita la adopción de la correspondiente medida, el término durante el cual estará vigente, y las acciones a emprender por parte de la entidad territorial. La Estrategia determina la realización de seguimientos sobre una Medida Preventiva de Plan de Desempeño adoptada por una entidad territorial y aprobada por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Para realizar las actividades de seguimiento, se cuenta con la Matriz de seguimiento, que es parte constitutiva del Plan de Desempeño y contiene las actividades previstas para la superación de los eventos de riesgo y la periodicidad y soportes de cumplimiento de ejecución de las mismas. Los períodos de seguimiento se realizarán dos veces al año.

Es necesario tener en cuenta que existe una etapa de la Estrategia denominada Seguimiento y adicionalmente existe un procedimiento de seguimiento a las medidas preventivas con fines de evaluación.

La etapa de Seguimiento de la Estrategia fue definida en el artículo 3.2 del Decreto 028 de 2008 como aquella que “comprende la evaluación y análisis de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las entidades territoriales, las cuales permiten evidenciar y cualificar la existencia de eventos de riesgo que afecten o puedan llegar a afectar la ejecución de los recursos, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios”.

El procedimiento de seguimiento está referenciado en el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.6.3.4.1.4 Evaluación del Plan de Desempeño. En este aparte normativo se establece la obligación de evaluar el Plan de Desempeño teniendo en cuenta los “informes de seguimiento a la ejecución del correspondiente plan elaborados por el coordinador”.

De tal forma que los informes de seguimiento a la ejecución del Plan de desempeño, realizados por el coordinador del plan, son el insumo para realizar la evaluación de la medida preventiva en el periodo que corresponde según la Resolución de aprobación. La evaluación del plan determinará la procedencia de levantar la medida, reformular o extender la medida, o imponer medidas correctivas por incumplimiento del plan. La DAF consultará dichas decisiones al correspondiente Ministerio sectorial o al DNP según corresponda.

Se presentará la metodología de seguimiento a los Planes de Desempeño, cuyos informes periódicos serán el insumo para realizar la Evaluación de cada uno de los planes de desempeño en los términos del artículo 2.6.3.4.1.4 del Decreto 1068 de 2015.

# PRODUCTOS ESPERADOS

Informes de Seguimiento a las entidades territoriales en cada de los sectores que comprenden la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, con sus respectivas Resoluciones, por medio de las cuales se adoptan, aprueban, reformulan, extienden y levantan las medidas comprendidas por dicha Estrategia.

# TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Los términos aplicados a la Estrategia al igual que sus definiciones se desarrollan en el punto seis de este Manual.

# DESARROLLO TÉCNICO DEL DOCUMENTO

## METODOLOGIA DE SEGUIMIENTO

La labor de seguimiento se concibe como un proceso sistemático que evalúa la gestión y los resultados de las actividades previstas por la entidad territorial en el Plan de Desempeño, en cumplimiento de los principios presupuestales, la compatibilidad de los conceptos de gasto financiados con recursos del SGP, y la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado.

Para el desarrollo del análisis, se propone como mínimo observar la adecuada presupuestación y ejecución de los recursos del SGP, el cumplimiento de las destinaciones sectoriales conforme a la Ley, verificar que los gastos al interior de los sectores correspondan con la autorización legal, y el cumplimiento de los objetivos contemplados en cada Categoría del Plan de Desempeño. Los procedimientos e insumos requeridos para realizar seguimiento sobre las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño de las entidades territoriales se relacionan en tres etapas: la inicial; la de análisis de la información recibida y la de elaboración del informe de seguimiento.

### ETAPA INICIAL

Se requiere que el responsable territorial[[1]](#footnote-2) conozca los antecedentes de la entidad territorial y la Matriz de Seguimiento al Plan de Desempeño, de forma que pueda identificar para el período de seguimiento cuáles son las actividades a evaluar y los documentos que soportan la ejecución de las mismas. Para estos propósitos, el responsable sectorial que haya asumido el procedimiento de adopción de la medida preventiva de Plan de Desempeño en la entidad territorial realizará actividades de empalme con el responsable territorial que asumirá el seguimiento de las medidas implementadas. Para ello, se vinculará al responsable territorial desde el momento en el que se le presta asistencia técnica a la entidad territorial para la elaboración de la propuesta de Plan de Desempeño y la matriz de seguimiento. El responsable territorial deberá conocer previamente el caso mediante una presentación del responsable sectorial en la que se identificarán los puntos críticos y las situaciones particulares a las que se les debe prestar especial atención y la presentación del correspondiente expediente.

Teniendo en cuenta la temporalidad de seguimiento correspondiente a cada caso, el responsable sectorial deberá solicitar a través de comunicación oficial[[2]](#footnote-3) registrada en el SIED[[3]](#footnote-4) y firmada por el Líder del Proceso MIS 4.5, los documentos estipulados en el campo *producto* de la Matriz de seguimiento, para lo cual se otorgará un plazo para la entrega de la misma por parte de la entidad territorial, teniendo especial cuidado en no solicitar información que haya sido remitida anteriormente si esta no requiere actualización.

Se recomienda estudiar previamente la información reportada por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial a través del Sistema CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública) de la Contaduría General de la Nación -CGN, la base de asignación según el Documento de distribución del Departamento Nacional de Planeación para la vigencia a evaluar (última doceava y once doceavas, así como las asignaciones excepcionales) y demás información secundaria, de forma que se pueda tener una visión general de la Entidad, antes de la recepción de la información.

### ETAPA DE ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Una vez recibida la documentación solicitada a la entidad territorial, el responsable territorial debe verificar la oportunidad en la remisión y el cumplimiento de las condiciones de entrega requeridos por la Dirección, diligenciando para ello el “formato de verificación de información - Decreto 028 de 2008”. Surtido el anterior paso, se procede al análisis de la documentación recibida y la evaluación de su relación y cumplimiento frente a los objetivos formulados por la entidad territorial por cada Categoría de la Matriz de seguimiento del Plan de Desempeño, de forma que se pueda concluir la posible superación de los eventos de riesgo que motivaron la adopción de la Medida Preventiva o incumplimientos que ameriten, extensiones, reformulaciones y/o la adopción de Medidas Correctivas.

De acuerdo con los eventos de riesgo que motivaron la adopción de la Medida Preventiva, la entidad territorial debió formular actividades clasificadas por Categoría en la Matriz de seguimiento. A continuación, se describen algunas actividades por Categoría como referente, sin embargo, atendiendo la particularidad de la entidad territorial pueden encontrarse todas las Categorías, la mezcla de varias, e inclusive otras Categorías no identificadas en este apartado:

En la **Categoría Financiera**, de acuerdo con los eventos de riesgo evidenciados, pueden encontrarse actividades que garanticen la realización de un adecuado manejo de los recursos asignados por el SGP, en las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad. En consecuencia, es posible que la Entidad haya incluido actividades relacionadas con la entrega periódica de información frente a la aplicación y manejo de las diferentes herramientas financieras de la Entidad, entre otros.

De acuerdo a los soportes entregados, se evalúan en esta Categoría la distribución del recurso entre los objetos de gasto autorizados, la ejecución ajustada a los recursos asignados mediante el documento de distribución del Departamento Nacional de Planeación (recaudo, apropiación y afectación presupuestal), financiación de los programas presupuestales (o su posible desfinanciación), nivel de ejecución, respaldo financiero de las reservas y cuentas por pagar para su pago, manejo de recursos del balance, embargos a recursos del sector, identificación de Vigencias Futuras ordinarias y/o extraordinarias y fuentes de recursos para financiar deudas laborales de algunos sectores o deudas de subsidios en APSB. También se analiza la consistencia entre cierre de tesorería, extractos bancarios, cierre presupuestal y cierre de tesorería, disponibilidad de los recursos del balance presupuestados, equilibrio del PAC (Pagos que no superen lo recaudado), desviación entre lo proyectado en el Plan Mensual de Caja y lo recibido y/o ejecutado, pagos sin los soportes requeridos, entre otros.

Se debe tener en cuenta la restricción que existe para financiar el déficit sectorial con recursos corrientes de la vigencia.

Como ya se ha mencionado, estos aspectos financieros y fiscales se evalúan de manera integral y periódica en cada seguimiento, sin perjuicio de la existencia de actividades puntuales planteadas en cada Plan de Desempeño, las cuales se revisan más detalladamente.

En la **Categoría Contractual** según las actividades contenidas en el Plan, se verifica la formulación de los proyectos de inversión, el cumplimiento de las reglas de procedimiento contractual, conceptos de gasto compatibles con la fuente comprometida, soportes de supervisión e interventoría, custodia de los expedientes y la prestación de bienes y servicios de acuerdo a los cometidos estatales, así como la consistencia del proceso contractual con la afectación presupuestal y la publicidad de los procesos en el aplicativo dispuesto para tal fin (SECOP).

Se trata de efectuar la validación de las relaciones contractuales efectuadas en cada sector con los recursos del SGP, teniendo en cuenta la naturaleza del gasto y la destinación de los recursos de acuerdo con las normas que la regulan en cada sector.

Se contempla la **Categoría Juridicial** para establecer la afectación de recursos del sector con acciones judiciales o administrativas o se evidencie la posibilidad de su ocurrencia. En esta categoría se analiza la provisión de recursos para la atención de contingencias y el seguimiento a los procesos judiciales de la entidad territorial, así como las demás actividades formuladas por la entidad territorial respecto a embargos, medidas cautelares y defensa jurídica de la administración.

En la **Categoría de Reporte de Información**, el objetivo es normalizar el flujo continuo de información al interior de la administración y entre la administración y la Nación. Las actividades se centran en los reportes que las administraciones registran en las categorías del Formulario Único Territorial, a través del sistema CHIP de la CGN, el SIEE y los sistemas nacionales de información sectoriales (por ejemplo, SUI, SINEB, SIMAT, DUE, SISPRO, etc.), además del análisis del flujo de información entre las diferentes dependencias de la entidad territorial.

Es preciso resaltar que los funcionarios responsables de las obligaciones relacionadas con la presentación y certificación de la información del FUT son el representante legal de la respectiva entidad territorial, el secretario de hacienda, o quien haga sus veces y el contador público a cuyo cargo esté la contabilidad de la entidad territorial. El incumplimiento del reporte oportuno de la información del FUT genera sanciones disciplinarias.

Con el fin de facilitar la labor de seguimiento, a continuación, se presenta brevemente una caracterización de cada sector de aplicación de las Medidas, y se destacan los puntos críticos que deben tenerse en cuenta en el desarrollo adecuado de las actividades de seguimiento.

#### Participación para el Sector Educación

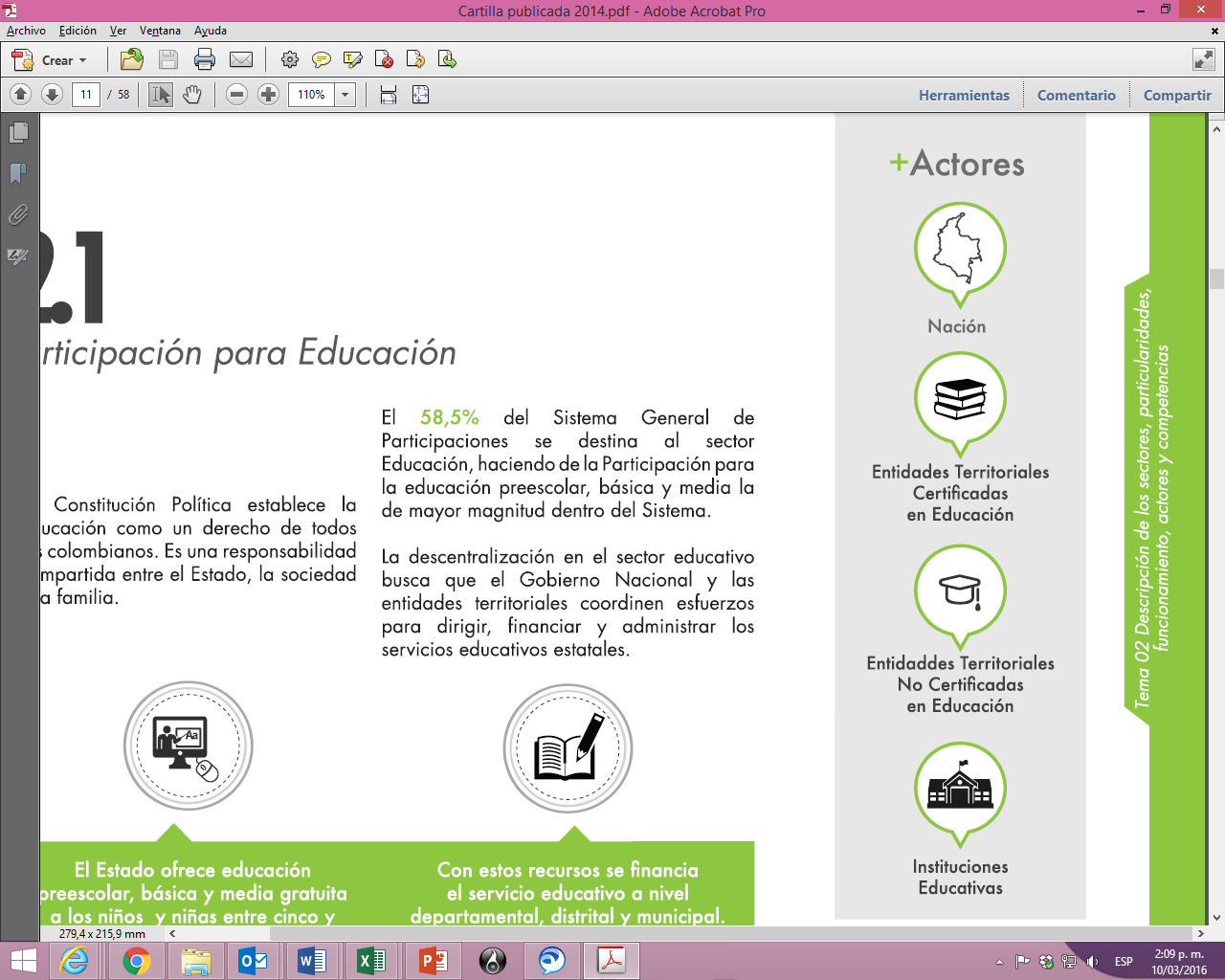
##### Contexto del Sector

La Constitución Política establece la educación como un derecho de todos los colombianos. Es un servicio público que tiene una función social y una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia. El sistema educativo colombiano lo conforman: La educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria de cinco grados y secundaria de cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller) y la educación superior.

Para cumplir con sus funciones, el Ministerio de Educación Nacional está organizado en dos Viceministerios, el de Educación Superior y el de Educación Preescolar, Básica y Media. Este último cuenta con las Direcciones de Primera Infancia, de Cobertura y Equidad, de Calidad para la Educación y de Fortalecimiento a la Gestión Territorial, a la cual se adscribe la Subdirección de Monitoreo y Control como interlocutor de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el desarrollo de las actividades definidas en el Decreto 028 de 2008.

El proceso de descentralización educativa en Colombia *“va de la nacionalización o centralización del servicio educativo en 1960 y 1975[[4]](#footnote-5), pasando por la desconcentración administrativa (que transfirió ciertas actividades y funciones nacionales a las regiones entre 1976 y 1982)[[5]](#footnote-6) y la tendencia hacia la municipalización (conservando el departamento como instancia sustitutiva) entre 1986 y 1990[[6]](#footnote-7); hasta culminar en la etapa actual[[7]](#footnote-8) con la redefinición de los niveles territoriales mediante la distribución de competencias y recursos, la revitalización del departamento conservando la estructura municipalizada, la reorganización del sector y la ampliación teórica de los mecanismos de participación ciudadana”*[[8]](#footnote-9).

Con el 58.5 % de los recursos del SGP, que se asignan al sector educación, se financia la prestación del servicio en los niveles de preescolar, básica y media pública en las entidades territoriales - ET. Esta es la principal fuente de financiación del servicio educativo, que se complementa con recursos propios de las ET, de Regalías, del Presupuesto Nacional para proyectos especiales del Sector (Deudas laborales, Ley 21, Programa de Transformación de la Calidad, entre otros), de cooperación (internacional o privados) y del crédito interno y externo. No obstante, las auditorías y seguimientos realizados en el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control se enfocan principalmente en los recursos del SGP.



Las competencias del Gobierno Nacional en educación preescolar, básica y media están definidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, entre las cuales se encuentran: Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio; Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo; Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las ET y el impacto de su actividad en la sociedad; Distribuir los recursos para educación del SGP, conforme a los criterios establecidos en dicha ley; Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del SGP, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del SGP; Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región; Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del SGP.

En el nivel subnacional, la prestación del servicio público educativo es competencia de las ET certificadas en educación y debe hacerse prioritariamente en establecimientos educativos oficiales, con sus plantas de personal viabilizadas por el Ministerio de Educación Nacional (docentes, directivos docentes y personal administrativo). Excepcionalmente, cuando se demuestre la insuficiencia de infraestructura o planta docente en la capacidad estatal, las ET pueden prestar el servicio a través de terceros contratados.

La certificación en educación implica para la ET autonomía en la administración de recursos financieros y humanos del sector para la prestación del servicio educativo. En los artículos 20 y 41 de la Ley 715 de 2001 se estableció que a partir de 2002 fueran certificados automáticamente los municipios con más de 100.000 habitantes. Posteriormente, en el Decreto 2700 de 2004 se definieron los criterios de certificación de municipios menores a 100.000 habitantes al momento de la expedición de la Ley 715 de 2001. Actualmente existen 96 ET certificadas en educación: 32 departamentos, 59 municipios[[9]](#footnote-10) y 5 Distritos[[10]](#footnote-11).

Son competencias de las ET certificadas en educación, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001, las siguientes:

1. De política y planeación: a. Establecer políticas y programas de educación, organizar el servicio educativo; b. Diseñar y poner en marcha acciones para mejorar la calidad, cobertura y eficiencia; y c. Dar asistencia técnica a los municipios y/o establecimientos educativos.
2. De administración: a. Realizar concursos para promover el personal docente, directivo docente y administrativo; b. Administrar recursos de prestación del servicio, calidad y gratuidad (si aplica), primera infancia y alimentación escolar; c. Consolidar información para remitirla a la Nación; d. Realizar traslados de personal entre establecimientos educativos; e. Planear capacitaciones y aplicar incentivos y sanciones a los establecimientos educativos; y f. Aprobar la creación de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano.
3. De inspección y vigilancia: a. Supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y/o privadas; y b. Dirigir la evaluación de la calidad de los municipios no certificados y de los establecimientos educativos.

La prestación del servicio en los 1.038 municipios no certificados en educación y en las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés le corresponde a los Departamentos a los que pertenecen. Sin embargo, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 715 de 2001, sus competencias son:

1. De política y planeación: Ejecutar las políticas nacionales y departamentales en educación.
2. De administración: a. Realizar traslados de docentes en coordinación con los Departamentos; b. administrar y distribuir los recursos de calidad (matrícula oficial), gratuidad, primera infancia y alimentación escolar; c. Participar con recursos propios en la financiación de infraestructura y dotación; y d. Suministrar información al Departamento y a la Nación.
3. De inspección y vigilancia: Contribuir en el desarrollo de funciones de inspección y vigilancia determinadas por otros niveles de gobierno.

Los rectores también tienen competencias para ejecutar una parte de los recursos asignados al sector, correspondientes a las transferencias de Gratuidad que la Nación hace a los Fondos de Servicios de las Instituciones Educativas oficiales, además de las funciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 715 de 2001.

Utilizando las reglas definidas en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, la participación del SGP para el sector educación se distribuye en cinco tipos de asignaciones, así:

**1. Población atendida:** Para Departamentos, Distritos y Municipios certificados.A través de unas tipologías definidas por el Ministerio de Educación atendiendo características en la prestación del servicio según niveles (preescolar, básica y media), zonas (urbana y rural) y ciclos, estableciendo una asignación por alumno atendido. Esta asignación se destina a financiar las prioridades definidas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

*Formula:* Asignación por alumno (tipología) x matrícula al cierre de la vigencia anterior

*Complemento por población atendida:* A las ET certificadas que no alcanzan a cubrir el costo de su personal docente y administrativo viabilizado, se les gira una asignación adicional y complementaria a la de población atendida, con el fin de garantizar como mínimo los costos de dicho personal con sus correspondientes prestaciones sociales.

Una parte de esta asignación es girada directamente por el Ministerio de Educación Nacional a las ET como una Participación para Prestación del servicio Con Situación de Fondos y la otra es girada directamente a la Fiduciaria Fiduprevisora, entidad que administra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, por concepto de las prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes y se conoce como Participación para Prestación del servicio Sin Situación de Fondos. Ambas deben ser registradas presupuestalmente por las ET certificadas en educación.

**2. Población por Atender en condiciones de eficiencia (Ampliación de Cobertura):** Para Departamentos, distritos y municipios certificados. La Ley 715 de 2001 propuso que su cálculo se fundamentara por el número de niños en edad de estudiar por fuera del sistema. Luego la fórmula de cálculo se cambió por el incremento de la matrícula oficial de la presente vigencia respecto a la de la vigencia anterior (Aumento real de la cobertura), calculada como un porcentaje de la asignación por alumno atendido. Esta asignación se destina a financiar las prioridades definidas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

**3. Cancelaciones:** Solo para Departamentos y a algunos Distritos.De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, esta asignación corresponde a los recursos que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, con el fin de atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del FOMAG. El detalle de conceptos de gasto financiables se describe en la Guía No. 8 de administración de los recursos del sector, emitida por el Ministerio de Educación Nacional.

**4. Calidad:** Solo para distritos y municipios (certificados y no certificados) y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Se destinan a complementar el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa. El responsable de la administración de los recursos que se asignan a las áreas no municipalizadas es el Departamento al que pertenecen. El detalle de conceptos de gasto financiables se describe en la Guía No. 8 de administración de los recursos del sector, emitida por el Ministerio de Educación Nacional.

**5. Gratuidad.** Solo para municipios certificados y no certificados. A partir de la vigencia de 2008, el Gobierno Nacional ha asignado recursos del SGP adicionales a los de calidad para compensar el dinero que los establecimientos educativos oficiales dejaron de percibir por la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a sus alumnos. Estos hasta 2011 eran girados a los municipios y distritos para que se transfirieran a los establecimientos educativos, de acuerdo con la asignación definida por alumno y la matrícula reconocida. A partir de 2012 se giran directamente a los Fondos de Servicios Educativos de establecimientos, cuya administración se encuentra a cargo del rector. Por su parte, los Distritos y Municipios registran estos recursos sin situación de fondos en sus presupuestos. El detalle de conceptos de gasto financiables se definió en el Decreto 4807 de 2001, el cual ha sido compilado por el Decreto 1075 de 2015.

La información de recursos del SGP asignados a cada entidad territorial por vigencia, se encuentra disponible para consulta en la página Web del Departamento Nacional de Planeación, en el aparte de documentos CONPES (CONPES sociales hasta mediados de 2015 y posteriormente como documentos de distribución del SGP). Por su parte, los giros realizados se pueden consultar en la página Web del Ministerio de Educación Nacional, en el siguiente Link: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-38140.html>

##### Aspectos Metodológicos

A continuación, se describen los aspectos objeto de análisis por Categoría como referente, a fin de evaluar los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las ET:

El Decreto 1075 de 2015 es el Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo y para facilitar la ubicación de la normatividad aplicable a cada tema que se expone a continuación, en el presente documento se hará referencia a la norma antes de ser compilada en el Decreto en mención.

En la **Categoría Financiera y Fiscal** se analizan los siguientes aspectos particulares para el sector educativo:

A partir de la revisión del cierre de tesorería y el superávit generado, se verifica su incorporación en el ingreso en el año siguiente y que conserve su destinación de acuerdo con la Ley 715 de 2001 (destinación específica de la asignación de cancelaciones –artículo 18– y de los rendimientos financieros –artículo 91–) y con el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (destinación del superávit para financiar deudas laborales).

En el sector educativo, considerando que el 90 % de los recursos asignados del SGP se destinan a financiar la nómina de docentes, directivos docentes y administrativos, se realiza un análisis detallado de los gastos de personal, así:

En cuanto a los gastos administrativos, se verifica que estos no superen el porcentaje máximo de recursos permitido a la ET mediante los documentos de distribución del SGP. En cumplimiento de la Ley 1176 de 2007, este tope debe garantizar al menos la nómina del personal administrativo y si la ET lo supera debe asumir el sobre costo con sus recursos propios. Los principales conceptos de gasto financiables son: la nómina del personal administrativo de los establecimientos educativos y de la Secretaría de Educación, los gastos generales del nivel central y la contratación de los servicios de aseo, vigilancia y personal asistencial para los establecimientos educativos.

Frente a los gastos del Personal docente y directivo docente, se hace un análisis particular de los recursos con y sin situación de fondos[[11]](#footnote-12), los cuales deben incorporarse de acuerdo con el monto girado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia, mientras que el gasto debe corresponder a la ejecución real de las nóminas mensuales, en lo relativo al pago de personal (con situación de fondos) y a los aportes de los docentes y patronales para seguridad social (sin situación de fondos).

En cuanto a la asignación de cancelaciones[[12]](#footnote-13), debe verificarse la consistencia con los montos asignados y los saldos de vigencias anteriores, que por instrucción del Ministerio de Educación Nacional se vienen autorizando para pagos corrientes, considerando la destinación específica de dichos recursos.

Así mismo, debe verificarse el seguimiento que hacen los distritos y municipios a la ejecución de los recursos de gratuidad en los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones.

En la **Categoría de Reporte de Información**, considerando que el sector educativo cuenta con sus propios sistemas de información, en aplicación del Decreto 1075 de 2015, en esta categoría se evalúa la conciliación los recursos sin situación de fondos correspondientes a seguridad social y cesantías de docentes y directivos docentes entre las ET y la Fiduprevisora, a partir del reporte mensual de la nómina [[13]](#footnote-14) ), la cual adicionalmente se informa al FOMAG, a través de la Fiduprevisora S.A., con el fin de mantener conciliados los recursos sin situación de fondos correspondientes a seguridad social y cesantías de docentes y directivos docentes.http://sineb.mineducacion.gov.co/consultas/app al FOMAG.

En el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT[[14]](#footnote-15), se registra la matrícula oficial y no oficial de cada ET, de conformidad con los procedimientos y tiempos definidos en la resolución No. 7797 de 2015.

Adicionalmente, se verifica la actualización y consistencia entre el Directorio Único de Establecimientos Educativos – DUE[[15]](#footnote-16) y SIMAT, y de estos dos sistemas de información con el respectivo acto administrativo de organización de la oferta educativa que emite cada ET certificada en educación para su jurisdicción.

De igual manera se valida la consistencia de la información de contratación del servicio educativo, entre el número de alumnos contratados según las minutas y sus anexos, el registro de la matrícula contratada en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT y el reporte que realizan las ET en el Formato Único de Contratación FUC mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional recoge la información de contratación del servicio de las ET certificadas. Así mismo, los valores de los contratos (incluyendo sus modificaciones) deben coincidir con el registro en la ejecución presupuestal de gastos y en el reporte que se realiza en la categoría de Gastos de Inversión del FUT.

En la categoría de **Cobertura y contratación del servicio** se concentra la misión de la prestación del servicio educativo, por tratarse de la atención de los alumnos matriculados a través de la capacidad oficial de la ET o de la contratación del servicio, cuando los establecimientos educativos estatales o su planta de personal son insuficientes.

El primer paso es verificar que se requiera la contratación del servicio, es decir validar que la ET esté haciendo todos los esfuerzos posibles para usar al 100 % su capacidad oficial, en cuanto a la infraestructura, la planta de personal y la implementación de estrategias de permanencia efectivas (alimentación escolar, transporte, internados, etc.).

Para ello, un aspecto muy relevante es la adecuada distribución de la planta de personal, en aplicación de los parámetros técnicos definidos por el Decreto 3020 de 2002, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015. Si bien, el Ministerio sectorial se encarga de la revisión detallada de este aspecto, un punto de control es verificar que la ET cumpla con la matrícula mínima que su planta de personal viabilizada está en capacidad de atender, antes de recurrir a la contratación del servicio educativo, de conformidad con el concepto técnico emitido por el Ministerio de Educación Nacional.

Así mismo, se verifica la realización de auditorías de matrícula y sus resultados, según los cuales, la Nación hace los descuentos en la asignación de recursos por concepto de alumnos inexistentes, generando un impacto sobre las expectativas de ingresos de las ET.

En este sentido, se hace énfasis en la revisión de la contratación del servicio, a partir de las siguientes etapas:

* Planeación: Debe verificarse que la contratación inicie con anticipación al comienzo del calendario escolar que se define por acto administrativo en la ET, previa demostración de la insuficiencia, en los términos definidos en el Decreto 1851 de 2015, es decir que no exista infraestructura o planta docente suficiente para prestar el servicio en los establecimientos educativos oficiales. Antes de la firma del contrato se debe definir el número y listado de alumnos a atender, así como los componentes de la canasta educativa que aportará el contratista. El proceso para la contratación del servicio educativo debe estar articulado con los procedimientos y tiempos definidos para matrícula y cupos que define la Resolución 7797 de 2015.
* Contratación: Existen tres grupos poblacionales objeto de contratación. Si se trata de la atención de población indígena, el procedimiento y requisitos se encuentran definidos en el Decreto 2500 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015 y la Guía No. 30 emitida por el Ministerio de Educación Nacional. Para el caso de población no indígena se aplica lo definido en los Decretos 1851 de 2015 y 30 de 2017, hoy compilados en el Decreto 1075 de 2015. Por su parte, la contratación para educación de adultos y jóvenes en extra-edad se rige por lo establecido en el Decreto 3011 de 1997, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015. Es importante verificar que el valor pactado por niño atendido sea inferior o igual al valor de la tipología definido vía documento de distribución de recursos del SGP cada año para la ET.
* Supervisión / interventoría del contrato: La supervisión (ejercida por uno o varios funcionarios de la ET) o interventoría (contratada con un tercero) de estos contratos se ejerce de conformidad con los lineamientos definidos en la Directiva Ministerial No. 9 de 2008 y sus informes deben soportar los pagos respectivos, los cuales se deben hacer por niño efectivamente atendido y por los componentes de la canasta efectivamente suministrados.

La interventoría o supervisión del contrato también debe contar con los requisitos establecidos en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, al requerir un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato

Adicionalmente, en algunos casos particulares, como los contratos de administración del servicio que se suscriben para garantizar el servicio educativo durante una cohorte completa de estudiantes, se deben verificar los trámites de vigencias futuras ordinarias y/o excepcionales vigentes.

En la **Categoría Contractual**, adicionalmente, se analiza que los objetos de gasto contratados correspondan con los definidos por el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 para la ejecución de la asignación del SGP – Educación. De igual manera debe verificarse que los valores de los contratos suscritos correspondan con lo registrado en la ejecución presupuestal de gastos y en el reporte que realiza la ET en el FUT.

A continuación, se relacionan las contrataciones propias del sector educativo de obligatoria revisión:

* Atención a la población con Necesidades Educativas Especiales – NEE: En este punto se verifican las labores que adelantan los docentes de apoyo pedagógico con que cuente la ET (si aplica), y que los recursos asignados se ejecuten de conformidad con lo establecido en los Decreto 366 de 2009 y 1421 de 2017, hoy compilados en el Decreto 1075 de 2015 y la Directiva Ministerial No. 15 de 2010, así como la caracterización de los estudiantes en SIMAT.
* Conectividad de los establecimientos educativos: Al respecto se verifican las fuentes de financiación del contrato, principalmente la asignación hecha vía documentos de distribución del SGP que generalmente incluye instrucciones específicas. Así mismo, se constata la cobertura del contrato y las evidencias de la prestación del servicio en los informes de supervisión validados por los rectores de los establecimientos educativos, confirmando que el servicio se haya prestado durante todo el año lectivo.
* Servicio de Internados Escolares: La Guía No. 8 y la Circular No. 26 de 2019, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, especifica los conceptos de gasto financiables con los recursos que se asignan para atender a la población en internados escolares. Es importante conocer el número de internados existentes, sus condiciones para la prestación del servicio, la intervención por parte de aliados estratégicos como ICBF y organismos de Cooperación, así como las estrategias que se implementan para el uso del tiempo libre de los estudiantes internos y la caracterización de los estudiantes en SIMAT
* Servicio de Transporte escolar: En este caso se evalúan las condiciones de la prestación del servicio, las fuentes de financiación de los contratos, la cobertura en términos de alumnos y número de días al año, la reglamentación existente para definir las rutas y necesidades de transporte, así como el registro de los alumnos beneficiarios en el SIMAT.
* Dotación de calzado y vestuario de labor: Para esta contratación se verifica que la entrega de la dotación se efectúe en las condiciones definidas en la Ley 70 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1978 de 1989. La dotación se debe financiar con los recursos de la misma vigencia en que se causa y no puede entregarse en efectivo, o a través de la nómina o de los establecimientos educativos a los funcionarios que adquieren el derecho.
* Servicios de Aseo y Vigilancia para los establecimientos educativos: En primer lugar, debe verificarse que la contratación obedezca a la insuficiencia de personal administrativo perteneciente a la planta, el cual debe estar distribuido entre los establecimientos educativos de conformidad con los criterios que establezca la ET de acuerdo con sus particularidades, ante la carencia de parámetros técnicos desde el nivel Nacional. Adicionalmente, se constata que con estas contrataciones la ET no supere el tope de gasto administrativo autorizado vía documentos de distribución del SGP para cada vigencia.
* Contratación de calidad educativa: En este caso se validan los objetos de gasto financiables con los recursos de la asignación de Calidad matrícula oficial, de conformidad con los autorizados por la Guía No. 8, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.
* Contratación de personal: De esta contratación se verifican los objetos de acuerdo con las funciones de los cargos pertenecientes a la planta de personal administrativo de la Secretaría de Educación, a fin de garantizar que la contratación se realice para temas puntuales y específicos y no para suplir funciones misionales de la ET. Adicionalmente, se constata que con estas contrataciones la ET no supere el tope de gasto administrativo autorizado vía Documento de Distribución para cada vigencia.

Frente a la categoría de **Recursos humanos del sector**, considerando la magnitud de los recursos del SGP que se invierten en ellos, se hace especial énfasis en su uso eficiente. En este sentido se evalúa la planta viabilizada por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de adopción y provisión de dicha planta. Igualmente se verifica su distribución entre los establecimientos educativos, en aplicación de los parámetros técnicos definidos en el Decreto 3020 de 2002, hoy compilado en el Decreto1075 de 2015, según la matrícula atendida y el tipo de establecimiento educativo.

De igual manera se verifica la expedición oportuna de los actos administrativos que determinan las zonas de difícil acceso y que su pago se realice conforme a lo establecido en el Decreto 521 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015.

De los reportes de nómina presentados por las ET se verifican los conceptos de devengos ajustados a los gastos propios de la nómina, incluyendo la previsión de seguridad social y aportes parafiscales, con y sin situación de fondos, sin que existan pagos como primas extralegales o similares.

Frente a los recursos sin situación de fondos, se valida la conciliación periódica de tales aportes con la Fiduprevisora, en su calidad de administradora del FOMAG, y que se surtan los trámites pertinentes ante el Ministerio de Educación Nacional para el ajuste del giro y el cruce de cuentas, de manera que la ejecución presupuestal sin situación de fondos corresponda con la ejecución de las nóminas mensuales y las tres partes (Ministerio de Educación Nacional en SINEB[[16]](#footnote-17), ET y Fiduprevisora) manejen la misma información.

Para el caso del personal administrativo, se verifica la consistencia de los actos administrativos de aumento salarial emitidos por la ET con las instrucciones del nivel nacional para cada vigencia.

Para la categoría de **Pasivo sectorial**,en cumplimiento del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 , deben identificarse todas las deudas del sector educación, incluidas las laborales de la ET, que tengan fundamento legal y constitucional, tanto con el personal docente como con el administrativo, indicando el concepto, el monto y el estado actual del trámite para la certificación y pago de las mismas, y las fuentes de financiación disponibles para su pago en caso de tener fundamento legal y constitucional y ser validadas por parte del Ministerio de Educación Nacional. Entre el pasivo sectorial se incluye el estado de cuenta con la Fiduprevisora, del cual se emite un concepto periódico a cada ET, como resultado de la conciliación.

De igual manera se evalúa la existencia o no de acuerdos de pago suscritos con la nación para financiar deudas laborales con recursos del presupuesto nacional y el estado actual de los mismos.

De existir deuda, se requiere incluir en el informe un cuadro con las deudas laborales de la ET, el cual contenga: concepto de la deuda, vigencia (años), monto y gestión adelantada por la ET ante el Ministerio de Educación Nacional para su certificación.

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han trabajado mancomunadamente desde el año 2014, con la finalidad de asumir posiciones conjuntas frente a los conceptos de deuda financiables con excedentes del Sistema General de Participaciones y subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación en virtud del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 , se llegó a la conclusión que las deudas generadas por la omisión o extralimitación de la normatividad vigente no pueden financiarse con excedentes del Sistema General de Participaciones, ni subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación.

Por ejemplo, la no entrega de la Dotación de vestuario y calzado, conforme lo establecido en el artículo 1 de la Ley 70 de 1988 y el artículo 2 del Decreto 1978 de 1989, el no reconocimiento de las zonas de difícil acceso de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 521 de 2010 compilado en el Decreto 1075 de 2015 o el no aprovisionamiento de las cesantías de los funcionarios administrativos de acuerdo a la Ley 6 de 1945 o la Ley 344 de 1996, las entidades territoriales que generen deudas por la omisión o extralimitación de la normatividad vigente deberán financiarlas con ingresos corrientes de libre destinación, posición que fue recogida por el Ministerio de Educación Nacional mediante las Circulares 17 y 18 del 22 de febrero de 2016

Así mismo, una vez acordado que sería la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la encargada de dirimir la posición alrededor de las modificaciones a los estudios técnicos de homologación del personal administrativo y el reconocimiento y pago de primas extralegales, mediante concepto No. 2301 del 14 de diciembre de 2016 la corporación judicial señaló que sólo de comprobarse errores en los estudios técnicos de homologación que afecten derechos laborales debe realizarse un nuevo estudio de homologación de manera definitiva y por última vez, al cual se le aplica la prescripción trienal y no puede incluir el reconocimiento de primas extralegales.

De igual forma, como lo ha señalado esta Dirección desde el año 2014, a partir del Acto Legislativo No. 01 de 1968 las entidades territoriales no tienen competencia para determinar a través de ordenanzas o acuerdos el régimen salarial de los empleados públicos del nivel territorial, por lo tanto no pueden financiarse con excedentes del Sistema General de Participaciones o subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación las deudas que se originen de estos reconocimientos a ningún funcionario administrativo, docente o directivo docente por carecer de fundamento legal y constitucional en aplicación del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, posición que fue avalada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto No. 2302 del 28 de febrero de 2017, agregando que el reconocimiento y pago de primas extralegales configura un pago indebido y en consecuencia el enriquecimiento sin justa causa del particular, por lo cual no puede financiarse el pago de ninguno de estos conceptos con recursos públicos.

En relación con el financiamiento de la prima técnica a los empleados públicos del nivel territorial que se está adelantado con los recursos de la participación de educación del Sistema General de Participaciones, este no tiene fundamento legal y constitucional, toda vez que el Gobierno Nacional no ha reconocido este emolumento a los empleados públicos del nivel territorial en virtud de la competencia delegada a través de la Ley 4 de 1992 por el Congreso de la República.

De igual forma, es importante anotar que, mediante sentencia del 19 de marzo de 1998 con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, el Consejo de Estado declaró nulo el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991 que otorgó a los gobernadores y alcaldes la facultad para el reconocimiento de esta prestación salarial y señaló que el Decreto 1661 de 1991 otorgó la prima técnica única y exclusivamente a los empleados públicos de las entidades descentralizadas del orden nacional. Por lo tanto, el reconocimiento y pago de la prima técnica para los empleados públicos del nivel territorial no puede financiarse con los recursos del Sistema General de Participaciones en virtud del inciso tercero del artículo 38 y el artículo 24 de la Ley 715 de 2001.

De la categoría de **Alimentación escolar**, se evalúa la planeación y las condiciones de la prestación del servicio, que inicie en simultáneo con el calendario académico, haciendo énfasis en las fuentes de financiación de los contratos y sus objetos de gasto elegibles, en especial cuando se trate de recursos de la Participación de Educación, la cobertura en términos de raciones, la caracterización de los alumnos beneficiarios en el SIMAT, la confirmación de la prestación del servicio mediante los correspondientes informes de supervisión o interventoría y la operación efectiva de los mecanismos de control social definidos para el Programa. Este servicio debe ajustarse a lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 modificado por el Decreto 1852 de 2015 y a la Resolución No. 29452 de 2017. La metodología detallada de auditoría de este programa se describirá más adelante, con énfasis en los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar.

#### Participación para el Sector Salud

##### Contexto del Sector

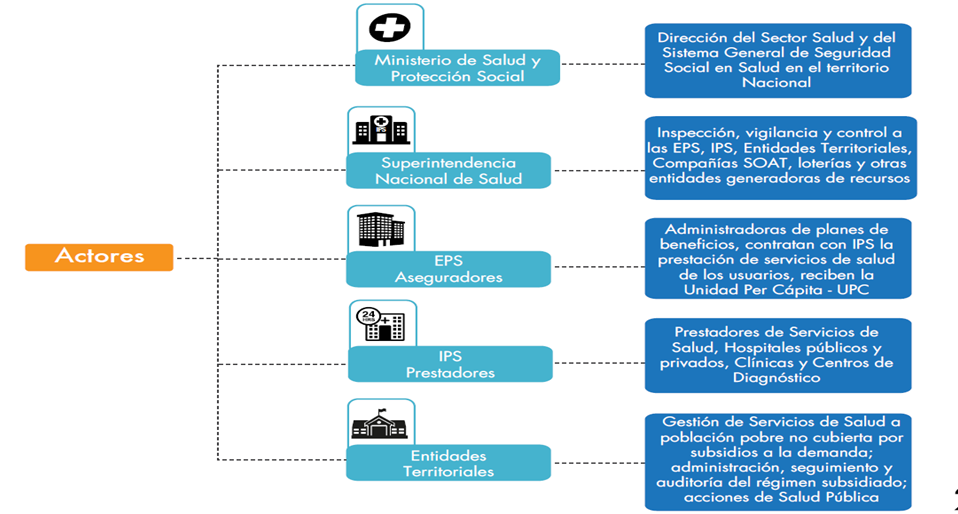
La Ley Estatutaria en Salud garantiza el derecho fundamental de los ciudadanos a la salud, de manera que su atención no depende de la capacidad de pago y las prestaciones en Salud no quedan limitadas por un Plan Obligatorio de Salud. En ese sentido, la Ley establece y regula mecanismos de protección, ampara la acción de tutela, prohíbe el negar la atención de urgencias y determina que el Sistema de Salud se debe estructurar en una concepción integral de la salud, garantizando el bienestar y el tratamiento efectivo mediante medicamentos, servicios y tecnologías. Adicionalmente, prevé la organización y articulación del Sistema para garantizar su sostenibilidad económica.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el modelo a través del cual se garantiza un seguro que cubre los gastos en salud de todos los habitantes del territorio colombiano. Para entrar a formar parte del Sistema, el usuario se afilia a una Empresa Promotora de Servicios de Salud- EPS, la que contrata la prestación de los servicios de salud con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud- IPS, de naturaleza pública y privada. La Unidad de pago por capitación- UPC corresponde al valor por usuario que reconoce el SGSSS a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud.

El Sistema funciona través de dos regímenes de afiliación: a) Régimen Contributivo: Al cual se deben afiliar las personas que tienen una vinculación laboral, como los trabajadores formales y los independientes, que tienen la capacidad de pagar por su afiliación y el b) Régimen Subsidiado: En el que el Estado subsidia la afiliación a la población. Quienes ingresan a este régimen reciben subsidios totales o parciales que se financian con dos fuentes fundamentales: La participación del SGP para subsidios a la demanda de los Municipios y recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA.

Los Municipios y Distritos determinan los potenciales beneficiarios del Régimen Subsidiado mediante diversos mecanismos: i) La encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN; ii) El Listado Censal de las comunidades indígenas; iii) La certificación de la población infantil abandonada expedida por el ICBF; iv) La identificación de la población indigente, desplazada y reinsertada.

En la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) convergen diversos actores y competencias. En ese sentido, es el Ministerio de Salud y Protección Social el encargado de dirigir y coordinar el Sistema, en tanto que la Superintendencia Nacional de Salud es la encargada de realizar la inspección, vigilancia y control. Por su parte, las entidades territoriales dirigen y administran la prestación del servicio de salud en los territorios; cofinancian el régimen subsidiado de su población; y hacen uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para financiar prestación de servicios, asegurar la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado y prestar servicios de salud pública. Igualmente, las Empresas Promotoras de Salud administran los planes de beneficios y contratan la prestación del servicio con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas y Privadas.



Para cumplir con sus funciones, el Ministerio de Salud y Protección Social está organizado en dos Viceministerios, el de Salud Pública y Prestación de Servicios y el de Protección Social. El Viceministerio de la Protección Social cuenta con las Direcciones de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones, de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, de Administración de Fondos de la Protección Social y de Financiamiento Sectorial, esta última asignada como interlocutor de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el desarrollo de las actividades definidas en el Decreto 028 de 2008.

En la financiación del Sistema interactúan fuentes del orden Nacional: Sistema General de Participaciones, recursos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en **Salud** – ADRES y el Sistema General de Regalías; del orden Territorial que corresponden a recursos del esfuerzo propio y rentas cedidas; y además participan recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados y de las cajas de compensación familiar.

Con el 24.5 % de los recursos asignados del SGP al sector salud se financian los siguientes componentes: a) Cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total: Para continuidad y cobertura. Actualmente corresponde al 80 % de la asignación total; b) Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda: Para Atención en salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, a través de la contratación de instituciones prestadoras de servicios públicas o privadas y para atenciones no contempladas por el Plan de Beneficios de los asegurados en el Régimen Subsidiado- No POS. Adicionalmente, se dispone una partida para financiar los Aportes Patronales de los trabajadores de la salud que laboran en las Empresas Sociales del Estado, recursos que deben ser registrados Sin Situación de Fondos en los presupuestos de las entidades territoriales, toda vez que dichos recursos se giran directamente a los Fondos de Pensiones y Cesantías, EPS y Administradoras de Riesgos Profesionales. Actualmente corresponde al 10 % de la asignación total y; c) Acciones de salud pública: Para financiar las acciones de salud pública definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud. Actualmente corresponde al 10 %.

De conformidad las Leyes 715 de 2001; 1438 de 2011 y 1955 de 2019, las competencias asignadas a las entidades territoriales son:

1. Departamentos: a) De Dirección del Sector Salud; b) De Prestación de Servicios de Salud; c) De Salud Pública; d) De Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud. De manera general los Departamentos son responsables de la administración eficiente de los recursos del sector salud, administración de la prestación de servicios de salud en los territorios a través de la red de prestadores públicos o privados, contratación y el seguimiento del subsidio a la oferta , verificación, control y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC de los afiliados al régimen subsidiado de su jurisdicción, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019. Además de ser responsables de los procesos de verificación y habilitación de los mismos; tienen a su cargo además funciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente y coordinan y ejecutan la política de salud pública. Y desde el Aseguramiento son garantes de la cofinanciación en sus municipios, además de cumplir funciones asistencia técnica y de concurrencia en la garantía del aseguramiento con los actores del sistema en el territorio.
2. Municipios: a) De Dirección del Sector Salud; b) De Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud; c) De Salud Pública. Los Municipios certificados tienen competencia de Prestación de Servicios de Salud. De manera concreta los municipios se concentran en promover estrategias de aseguramiento universal en articulación con los demás actores del SGSSS que operan en sus territorios y administrar el Régimen Subsidiado a través de la supervisión a las EPS. También son responsables de planear, armonizar y ejecutar las políticas de salud pública en su territorio, marco en cual la contratación con Empresas Sociales del Estado se presenta como una obligación para la implementación de las acciones de carácter colectivo.
3. Distritos: Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación.

En relación a las reglas de distribución de recursos para salud, el artículo 48 de la Ley 715 de 2001 modificado por el articulo 234 de la ley 1955 de 2019 establece que los recursos del SGP destinados al componente de aseguramiento en salud del régimen subsidiado serán asignados a distritos, municipios y áreas no municipalizadas así:

Los recursos de este componente se dividirán por el total de la población pobre afiliada al régimen subsidiado en el país en la vigencia anterior, con el fin de estimar un per cápita nacional. El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre afiliada al régimen subsidiado en cada ente territorial. La población afiliada para los efectos del presente cálculo será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución. El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o áreas no municipalizadas de los departamentos.

La población pobre afiliada al régimen subsidiado de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés hará parte del cálculo de los recursos del departamento estos serán asignados sin situación de fondos.

De igual forma el artículo 52 de la ley 715 de 2001 modificado por el artículo 235 de la ley 1955 de 2019 estableció que la distribución de los recursos del componente de salud pública y de subsidio de oferta será de la siguiente manera:

El subcomponente de Acciones de Salud Pública se distribuirá a cada entidad territorial de acuerdo al resultado de la sumatoria de los siguientes criterios: población, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad, densidad poblacional y eficiencia administrativa. Se entenderá como eficiencia administrativa el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los departamentos recibirán el 45 % de los recursos destinados a este subcomponente para financiar las acciones de salud pública de su competencia, la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública y el 100 % de los asignados a las áreas no municipalizadas. Los municipios y distritos recibirán el 55 % de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100 %.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá diseñar e implementar los sistemas de monitoreo que den cuenta del uso eficiente de los recursos y los resultados en salud, acorde con las acciones de salud pública priorizadas. Para lo cual los departamentos, distritos y municipios deberán reportar la información que corresponda.

Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer convenios de asociación para la ejecución de los recursos, en función de los planes territoriales de salud pública de intervenciones colectivas, en especial los objetivos y metas priorizadas en el respectivo territorio.

El subcomponente de Subsidio a la Oferta se define como una asignación de recursos para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.

Los recursos para financiar este subcomponente se distribuirán entre los municipios y distritos certificados y los departamentos con instituciones de prestación de servicios de que trata el inciso anterior, de conformidad con los siguientes criterios: población total, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad y densidad poblacional.

##### Aspectos Metodológicos

A continuación, se explican de manera particular cada una de las categorías y se destacan los aspectos sobre los cuales se soporta el seguimiento a los planes de desempeño adoptados en el sector salud:

De la categoría de **Administración del Fondo Local de Salud:** El Fondo Local de Salud fue creado con el fin de administrar los recursos como una cuenta especial en el presupuesto, con unidad de caja, sometido a las normas del régimen presupuestal[[17]](#footnote-18) y fiscal de la respectiva entidad territorial, y sin formar en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de las entidades territoriales para poder identificar con precisión el origen y destinación de los recursos por fuente. Se define también como un instrumento que permite identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente, con un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo. [[18]](#footnote-19)

La estructura del Fondo Local de Salud[[19]](#footnote-20), incluye las subcuentas de régimen subsidiado, prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda, salud pública colectiva y otros gastos en salud. Los recursos de cada una de las subcuentas se manejan desde las cuentas maestras constituidas por la entidad territorial y con el lleno de los requisitos establecidos para tal fin por la Resolución 3042 de 2007, en cuanto a la suscripción de convenios con las entidades bancarias, condiciones de registro ante el Ministerio de Salud y la Protección Social, inclusión de beneficiarios, exención de gravámenes, ingresos y gastos de cada subcuenta, y tipo de transacciones permitidas.

De acuerdo a las disposiciones legales[[20]](#footnote-21), la Contaduría General de la Nación es el ente del orden nacional encargado de emitir la reglamentación relacionada con los procedimientos de registro contable de los recursos que se administran desde el Fondo Local de Salud. El Manual de Procedimientos Contables del Régimen de Contabilidad Pública constituye una herramienta clave para que las entidades territoriales surtan el proceso de registro contable de los recursos que financian el sector, pues el documento identifica las cuentas que deben afectarse en concordancia con la ocurrencia del hecho económico.

Atendiendo lo expuesto, el abordaje de este tema permite al evaluador realizar un análisis de la correcta aplicación de los procesos presupuestales, de tesorería y contables que la Entidad lleva a cabo frente a los recursos que le son asignados para financiar el sector salud. Adicionalmente, la evaluación deberá permitir la identificación, el correcto registro de las contingencias o pasivos ciertos y la afectación de recursos de los procesos judiciales que se deriven de actuaciones judiciales o del proceso de auditoría a la facturación de prestación de servicios. En ese orden de ideas, los aspectos que el evaluador deberá considerar al efectuar el seguimiento son:

* La coherencia entre la asignación del documento de distribución del SGP del Departamento Nacional de Planeación y lo apropiado presupuestalmente para el componente, razón por la cual se deben verificar los actos administrativos de apropiación y analizar dicha información con las adiciones registradas en el presupuesto. Al mismo tiempo verificar la incorporación de superávit si existe en los actos administrativos de incorporación y en el presupuesto por componente.
* Se deben valorar y analizar el nivel de ejecución de cuentas por pagar y reservas del Fondo Local de salud. Para el efecto es preciso que la información sea validada para cada uno de los componentes, de manera que facilite el análisis de coherencia respecto a los saldos evidenciados en cada una de las cuentas maestras.
* Se debe verificar si existen rentas de la entidad territorial que estén reorientadas para pago de deudas del sector en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Lo anterior se debe tener en cuenta para identificar los recursos ciertos y disponibles para la contratación de servicios a la PPNA[[21]](#footnote-22) y las atenciones No POS;
* Se debe hacer un análisis presupuestal desagregado por componente buscando identificar niveles de ejecución de recursos y fallas en la planeación.
* Se debe evaluar la caracterización y estado de la deuda de prestación de servicios a PPNA y No POS a partir del ejercicio de auditoria; si el registro contable es coherente y si al efectuar el cruce de información con los saldos no comprometidos de tesorería, se constituye o no el déficit. Para la verificación anterior es preciso tener en cuenta el acto administrativo de reconocimiento del déficit expedido por la entidad territorial para su validación. La verificación de este aspecto debe darse en el marco del acuerdo de ley de Punto Final que adelantan las entidades territoriales para el saneamiento de dicha deuda. Se debe valorar la apropiación presupuestal de los recursos asignados por matriz de financiación (expedida por el MSPS) para el componente de aseguramiento, para el efecto se debe solicitar el acto administrativo correspondiente. Dicha verificación debe tener en cuenta las versiones actualizadas publicadas por el MSPS.
* Con base en el Informe de tesorería se debe verificar la pertinencia legal de las cuentas constituidas para administrar los recursos del sector y alguna afectación de recursos derivada de actuaciones judiciales. Se reitera, el saldo de las disponibilidades debe ser analizado respecto al reporte de deuda derivado de la facturación de prestación de servicios, para determinar la suficiencia de recursos y su apalancamiento.
* La información relacionada con libros de bancos y extractos bancarios permitirá evaluar los posibles beneficiarios de los recursos, actuaciones financieras no permitidas y la correcta destinación de los recursos.
* Se debe verificar que la estructura presupuestal este acorde con la normatividad vigente respecto a cada uno de los componentes sectoriales.
* Se realiza una validación a la oportunidad en el reporte de información al FUT categoría Fondo Local de Salud y la verificación de coherencia respecto a la información presupuestal aportada por la Entidad.
* Se hará seguimiento a la planeación coherente y ejecución adecuada del Plan Financiero Territorial en Salud.
* Se verificará el estado de los procesos judiciales estableciendo la probabilidad de fallo en contra con el monto aproximado de la afectación. Así como también los posibles embargos asociados al sector y la afectación de recursos dirigidos al mismo.
* Identificación de pasivos contingentes o ciertos asociados al sector. Al respecto es preciso tener en cuenta pasivos generados en cado uno de los componentes, especialmente en Prestación de Servicios y en Régimen Subsidiado asociados a las deudas de cofinanciación o a los saldos en contra producto de los contratos liquidados con las EPS.
* Verificar que el reporte de información financiera se efectúe de acuerdo a los plazos y con la calidad exigida.

Para apoyar la evaluación de este componente se sugiere atender la siguiente normatividad de manera prioritaria: Estatuto orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996; Ley 100 de 1993; Plan Decenal de Salud Pública Resolución 1841 de 2013; Resolución 3042 del 2007 y sus modificatorios; Resolución 518 de 2015; Ley 715 del 2001; Ley 1122 del 2007; Ley 1393 de 2010; Leyes 788 del 2002; Leyes 223 de 1995; Ley 643 de 2001; Ley 1438 de 2011; Ley 1608 de 2013; Decreto 728 de 2013; Decreto 971 de 2011; Resolución 4834 de 2015; Ley 1751 de 2015; Decreto 1080 de 2012; Decreto 058 de 2015; Ley 1955 de 2019; Decreto Legislativo -538- artículo -22; Resolución 507 de 2020 MSPS; Decreto 800 DE 2020 articulo 2 ; Ley 1797 de 2016 numeral 4 articulo 21; Decreto 800 DE 2020 articulo 3

De la categoría de **Prestación de Servicios:** La Prestación de Servicios de Salud en Colombia se encuentra reglamentada por la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, obedeciendo a la Ley 1122 de 2007 y sus decretos reglamentarios, cuyo principal objetivo es garantizar el acceso y la calidad de los servicios, optimizar el uso de los recursos, promover los enfoques de atención centrada en el usuario y lograr la sostenibilidad financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas. [[22]](#footnote-23)

​La política Nacional de Prestación de Servicios definida por el Ministerio de Salud y Protección Social está relacionada con la garantía al acceso a los servicios de salud, el mejoramiento permanente de la calidad de la atención en salud, y la búsqueda y generación de eficiencia en la prestación de los servicios de salud a la población colombiana y fue construida para determinar los lineamientos estratégicos sobre los cuales se debe regir la prestación de los servicios en Colombia. Del mismo modo puntualiza su implementación a través de tres ejes: i) En el eje de acceso, se destacan las estrategias de consolidación de las redes de prestación de servicios de salud, el mejoramiento de la capacidad resolutiva en la prestación de servicios de baja complejidad y de urgencias, y el aumento de cobertura de aseguramiento a la población pobre y vulnerable; ii) El eje de calidad está centrado en la adecuada implementación del sistema obligatorio de garantía de calidad y el fomento al desarrollo del talento humano; iii) El eje de eficiencia, se refiere a la red de prestadores públicos de servicios de salud, de tal manera, que las estrategias se dirigen al mejoramiento de las condiciones de carácter estructural y funcional de estas instituciones para garantizar su viabilidad.[[23]](#footnote-24)

En atención a lo dispuesto por la Ley 1955 de 2019, en el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control el análisis de este componente se circunscribe al seguimiento de la ejecución del Acuerdo de Ley de Punto Final, a la contratación de los recursos asignados para el subsidio a la oferta y su supervisión, así como también se considera relevante el seguimiento y análisis del comportamiento financiero de las Empresas Sociales del Estado.

En ese sentido, se sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos al efectuar el seguimiento:

Subsidio a la Oferta

El seguimiento a este tema le permitirá al evaluador la identificación de riesgos asociados a la presupuestación, suscripción de los convenios o contratos con las ESE o Administradores de infraestructura pública que establece el MSPS y la supervisión efectiva y acorde a lo dispuesto por el MSPS respecto a dichos convenios y contratos. Es relevante comprender que el Subsidio a la Oferta debe ser entendido como la asignación de recursos que se realiza para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.

Para apoyar la evaluación de este componente se sugiere atender la siguiente normatividad de manera prioritaria: Ley 1955 de 2019. Articulo 235; Decreto 268 de 2020-Decreto 292 de 2020; Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación; Resolución 857 del 29 de mayo de 2020.

Red Pública de Prestadores de Servicios de Salud:

El seguimiento a este tema le permitirá al evaluador identificar puntos críticos asociados fundamentalmente a la operación, eficiencia y sostenibilidad financiera de la Red Pública de Prestadores de Servicios de Salud. Para la evaluación de este tema se deben tener en cuenta las competencias territoriales asignadas. En ese contexto, se sugiere atender los siguientes aspectos al efectuar la evaluación:

* Organización territorial de la red prestadora de servicios de salud, identificando: niveles de atención, niveles de complejidad, distribución por localización geográfica, condiciones de densidad poblacional, condiciones de acceso a servicios, entendiendo su importancia a partir de la relación de dicha información con el proceso de auditoría, con las modalidades contractuales establecidas y con la cobertura del aseguramiento informada.
* Identificación de intervenciones realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud.
* Identificación de estrategias de seguimiento y control sobre la red por parte de la entidad territorial.
* Identificación del cumplimiento de los convenios de concurrencia en los que pueda estar implicada la entidad territorial, circunstancia que permitirá estimar y hacer seguimiento a posibles obligaciones generadas por incumplimientos.
* Evaluación del seguimiento y validación de la información reportada en el SIHO, Institucionalización de comités técnicos de análisis y seguimiento a la prestación de servicios de la Entidad. En este contexto el evaluador deberá realizar el respectivo análisis de ingresos y gastos de la red pública prestadora de servicios de salud, identificando los niveles de atención de las ESE que la conforman, así como también el ámbito territorial al cual pertenecen.
* La verificación de los requisitos de habilitación y las actuaciones administrativas que se deriven de ello, permitiendo conocer las condiciones de atención a la población objeto y el nivel de riesgo al que están expuestos.
* Teniendo en cuenta las competencias de gerenciamiento de la red prestadora de servicios de salud asignadas a las entidades territoriales, el evaluador debe identificar cuáles son las gestiones que se adelantan para propender por la sostenibilidad y equilibrio financiero de la misma. En ese sentido es relevante previamente identificar las ESE categorizadas en Riesgo alto o medio por el Ministerio de Salud y Protección Social y en ese contexto, el estado (viabilizado o no) de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero adoptados. Para apoyar la evaluación de este componente se sugiere atender la siguiente normatividad de manera prioritaria: Ley 100 de 1993; Ley 1122 de 2007; Ley 715 del 2001; Ley 1438 de 2011; Decreto 2193 de 2004; Política Nacional de Prestación de Servicios CONPES 3204 de 2002; Ley 1438 de 2011; Resolución 3047 de 2008; Decreto 4747 del 2007; Resolución 1479 de 2015; Decreto 2273 de 2014; Ley 1751 de 2015; Ley 1955 de 2019; Ley 1966 de 2019; Artículo 1º y 2 del Decreto legislativo 538 de 2020; Resolución 429 de 2016; ley 1450 de 2011; Sentencia C-313 de 2014

De la categoría del **Régimen Subsidiado:** El régimen subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado. A través de dicho mecanismo se busca la protección de la población contra los riesgos de salud, sociales y financieros, y son las Empresas Administradoras del Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado, los actores del sistema encargados de cumplir dicha función. En ese sentido, es responsabilidad de los entes territoriales la operación adecuada de sus procesos, el desarrollo de las funciones específicas frente a la identificación y afiliación de la población objeto, así como sobre la inversión, contratación y seguimiento de la ejecución de los recursos que financian el Régimen (recursos de esfuerzo propio, de la nación (SGP) y del FOSYGA). Igualmente, es deber de los entes territoriales el seguimiento y vigilancia al acceso efectivo a los servicios contratados por las EPS-S, por parte de la población beneficiaria. [[24]](#footnote-25)

Así la cosas, el abordaje de este componente le permitirá al evaluador conocer el comportamiento del aseguramiento en los territorios, esto es, población afiliada al régimen subsidiado, al régimen contributivo, a los regímenes especiales o población sin afiliación; verificar el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control adelantadas por la entidad territorial, marco en el cual es importante hacer seguimiento a los procesos de afiliación, el reporte de novedades, la garantía del acceso a los servicios, la red contratada para la prestación de servicios de salud, el pago a la red prestadora de servicios, entre otros; identificar incumplimientos en la concurrencia financiera del aseguramiento y verificar las gestiones realizadas frente a las deudas resultantes de los procesos de liquidación contractual con las EPS-S.

Para la evaluación de este componente se debe tener en cuenta el ámbito territorial objeto de seguimiento y su nivel de competencias frente al componente. Para el efecto, se sugieren los siguientes aspectos para llevar a cabo la evaluación:

* Seguimiento a las Coberturas de aseguramiento en el territorio, teniendo como base el Plan de Afiliación propuesto en el marco del Plan Financiero Territorial en Salud.
* Apropiación presupuestal de la totalidad de recursos asignados al aseguramiento de acuerdo a la matriz de cofinanciación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y su correspondiente acto administrativo.
* Seguimiento al Giro de recursos propios efectuado en el marco de la cofinanciación al aseguramiento.
* Verificación del mecanismo de vigilancia o supervisión al Régimen Subsidiado en el territorio.
* Seguimiento a la gestión territorial relacionada con las deudas reportadas en el marco del Decreto 1080 de 2012 y el Decreto 058 de 2015.

Para el efecto se sugiere atender la siguiente normatividad de manera prioritaria: Ley 100 de 1993; Ley 715 de 2001; Ley 1393 de 2010; Ley 1438 de 2013; Decreto 971 de 2011; Resolución 2320 de 2011; Decreto 3830 de 2011; Decreto 1713 de 2012; Decreto 251 de 2015; Decreto 1700 de 2011; Circular Externa 006 de 2011 SNS; Decreto 1080 de 2012; Decreto 058 de 2015; Decreto 780 de 2016; Decreto 2265 de 2017; Decreto 2497 de 2018; artículo 2.6.4.2.2.1.4 del Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 2265 de 2017; Ley 1955 de 2019.- Articulo 236De la categoría de **Salud Pública:** De acuerdo con la Ley 1122 de 2007 la salud pública está constituida por un conjunto de políticas que busca garantizar de manera integrada, la salud de la población por medio de acciones dirigidas tanto de manera individual como colectiva ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo. Di​chas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad. ​[[25]](#footnote-26)

La evaluación de este componente permite al evaluador en primer lugar, efectuar una verificación de coherencia entre la planeación territorial en salud, el plan decenal de salud pública y plan financiero territorial de salud, lo que supone una identificación de prioridades de gasto, de beneficiarios de recursos y de cumplimiento del escenario financiero previsto para el componente. En segundo lugar, la evaluación buscar identificar cumplimientos normativos respecto al porcentaje de asignación de recursos del SGP permitidos para financiar el Plan de Intervenciones Colectivas y acciones de Gestión de la Salud Pública teniendo en cuenta el ámbito territorial objeto de seguimiento, así como también identificar relaciones contractuales efectuadas con los beneficiarios permitidos.

* Frente a lo expuesto, cabe señalar que para el desarrollo de la Gestión de la Salud Pública la entidad territorial debe contar con recurso humano idóneo y competente para la operación y administración de cada uno de sus procesos. En ese contexto, debe tenerse en cuenta que un hallazgo reiterado en las Entidades objeto de seguimiento ha sido la financiación de la nómina con recursos del SGP en Salud Pública, actuación contraria a las disposiciones legales y frente a la cual la Dirección General de Apoyo Fiscal se ha pronunciado de manera formal y específica en relación a su prohibición. Para la evaluación de esta categoría se sugiere atender los siguientes aspectos: Verificar la coherencia de las prioridades de salud contempladas en el PTS respecto a las dimensiones definidas en el Plan Decenal de Salud Pública. Lo anterior con el propósito adicional de identificar distribución de recursos en cada una de las dimensiones y hacer seguimiento a su ejecución de acuerdo a las directrices normativas.
* Verificar porcentajes de distribución de los recursos del SGP para financiar las acciones del Plan de Intervenciones Colectiva y las acciones de Gestión en Salud Pública.
* Efectuar la validación de las relaciones contractuales efectuadas con recursos del SGP- Salud Pública, teniendo en cuenta la naturaleza y el tipo de beneficiario permitido.
* Hacer énfasis en el desarrollo correcto de las fases contractuales desde el punto de vista formal. Dicha verificación permitirá además de evidenciar conductas erróneas en los procesos, la aplicación y continuidad de las funciones de interventoría en su etapa de ejecución.
* Adicionalmente, se sugiere identificar el estado de la etapa de liquidación contractual, con el fin de evitar rezagos e identificar saldos a favor o en contra de la entidad territorial.
* Verificar el comportamiento contractual del componente con la evaluación financiera efectuada.
* Adicionalmente será relevante identificar los puntos críticos que pueden materializarse en virtud de las competencias que las entidades territoriales deben cumplir a la luz de cada uno de los procesos de Gestión de la Salud Pública, marco en el cual será determinante el análisis que se efectúe frente a la operación de las redes y Laboratorios de salud pública. Dada la magnitud de elementos que componen la evaluación de este ítem y para facilitar el abordaje del mismos sugiere apoyar las funciones de seguimiento en la “Matriz de la Metodología de Reconocimiento” que ha sido construida para el efecto.

Para apoyar la evaluación de este componente se sugiere atender la siguiente normatividad: Ley 100 de 1993; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Ley 617 de 2000; Plan Decenal de Salud Pública Resolución 1841 de 2013; Resolución 3042 del 2007 y sus modificatorios; Resolución 518 de 2015; Ley 715 del 2001; Ley 1122 del 2007; Ley 1393 de 2010; Leyes 788 del 2002; Leyes 223 de 1995; Ley 643 de 2001; Ley 1438 de 2011; Resolución 4834 de 2015; Ley 1751 de 2015; Directrices para la caracterización y ejecución de los procesos para la Gestión de la Salud Pública en el contexto de la Política de Atención Integral en Salud- 2016; Decreto 2323 de 2006; Resolución 1619 de 2015; Resolución 3280 de 2018.

#### Participación para Propósito General

##### Contexto del Sector

Al referirnos a los recursos del Propósito General, encontramos que son estos recursos los que garantizan el sostenimiento de las administraciones municipales más pequeñas, determinando un porcentaje de posible destinación para el financiamiento de su funcionamiento. También participan estos recursos en el fondeo del FONPET y concurren con los recursos de la Asignación Especial FONPET. Adicionalmente, Propósito General recoge diversos sectores de inversión sin determinar una priorización entre ellos o determinar una destinación mínima para cada uno, lo que permite la discrecionalidad del mandatario local para establecer las destinaciones atendiendo a las necesidades identificadas en el Plan de Desarrollo y las priorizaciones de inversión establecidas en este: es en los recursos de Propósito General donde el alcalde encuentra espacio para el ejercicio de su autonomía en la decisión de gasto financiado con recursos de participación en las rentas nacionales. La excepción a este principio es la destinación mínima establecida para los sectores de Cultura y Deporte y Recreación, y la destinación establecida por la Ley 2075 de 2021 para el pago de la seguridad social de los concejales de municipios con ingresos inferiores a los 4.000 SMLV. De esta manera, se destaca la importancia de la participación de Propósito General, la cual no solo contribuye a reducir las brechas fiscales y sociales de las entidades territoriales, sino que adicionalmente permite ampliar el margen de inversión para dar respuesta a sus competencias.

Se identifica la centralidad que toma para Propósito General el Plan de Desarrollo de cada municipio en la identificación de necesidades y la priorización de la inversión, entendiendo que la determinación de metas y la evaluación del avance en su consecución son fundamentales para la evaluación del adecuado uso de los recursos de esta participación del SGP.

Es de aclarar, que como parte de la descentralización y en el ejercicio de su autonomía, le corresponde a las entidades territoriales, además de los recursos transferidos por la Nación, gestionar la financiación de sus competencias con otros recursos, de forma que puedan atender las necesidades de la comunidad, crear condiciones para lograr el bienestar de la población, fortaleciendo el capital humano y el capital físico requerido para la generación del desarrollo local.

El artículo 357 de la Constitución Política estableció que la Ley determinaría el porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las áreas prioritarias de inversión social a financiar con dichos recursos. Siendo así, la Ley 715 de 2001 modificada en algunos apartes por la Ley 1176 de 2007, efectuó la asignación de competencias en otros sectores de inversión asociados a la participación de Propósito General. Con esta participación, el legislador buscó:

a) financiar competencias en los sectores de inversión diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico, a cargo de las entidades territoriales,

b) el financiamiento de gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de acuerdo a su categoría,

c) sufragar un porcentaje de recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, FONPET,

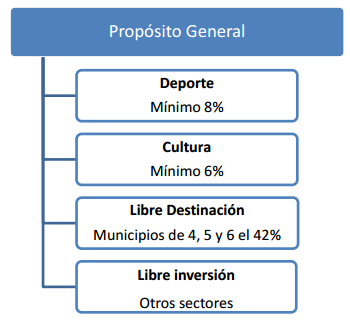
d) cubrir el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios, y

e) cofinanciar los gastos requeridos para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.

Bonet, Pérez y Ayala (2014)[[26]](#footnote-27) consolidan el marco legal de las competencias para las entidades territoriales, encontrando que para los otros sectores de inversión asociados al Propósito General existen 148 competencias para atender desde el orden municipal.

Los Municipios, los Distritos y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reciben la Participación de Propósito General en el Sistema General de Participaciones para financiar la inversión asociada a los sectores de inversión diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico. El 17 % del total de los recursos asignables de Propósito General se destina a los municipios menores de 25.000 habitantes siguiendo criterios de pobreza relativa y población. El 83 % restante se distribuye entre todas las entidades territoriales que participan de los recursos del Sector, incluyendo los municipios menores de 25.000 habitantes, siguiendo criterios de pobreza relativa; población; eficiencia fiscal, entendida como crecimiento sostenido de ingresos tributarios; y eficiencia administrativa, entendida como aumento sucesivo de la inversión con ingresos corrientes de libre destinación.

El artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 determina que los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª, se deben destinar de los recursos de Propósito General como mínimo el 8 % a Deporte y Recreación, 6 % a Cultura, además de la transferencia del 10 % al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales – FONPET, mientras el remanente se destina a inversión en otros sectores. Para los Municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede destinar hasta el 42 % de los recursos de Propósito General a inversiones o gasto de funcionamiento de la administración municipal. De los recursos remanentes, estos Municipios deben destinar un 8 % a Deporte y Recreación, 6 % a Cultura y la transferencia del 10 % al FONPET, destinando a inversión en otros sectores los recursos que queden disponibles. Finalmente, la Ley 2075 de 2021 estableció la destinación del 0,6 % de los recursos de Propósito General para el pago de la seguridad social de los concejales de municipios con ingresos inferiores a los 4.000 SMLV.



Se relacionan a continuación los denominados otros sectores de inversión establecidos por la Ley 715 de 2001, con su respectivo código del catálogo en el Formulario Único Territorial – FUT y una breve descripción de la inversión autorizada:

1. Deporte y Recreación (A.4): Proyectos de fomento del deporte y de construcción y mantenimiento de escenarios deportivos.

2. Cultura (A.5): Acceso, innovación, creación y producción artística; construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura cultural y las redes de información cultural.

3. Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo (A.6): Construcción y mejoramiento de la infraestructura de los servicios públicos.

4. Vivienda (A.7): Subsidios en proyectos de vivienda de interés social.

5. Agropecuario (A.8): Proyectos de desarrollo rural y asistencia técnica al Sector Agropecuario y a las asociaciones de pequeños productores. Estos recursos pueden financiar el personal técnico de las UMATA.

6. Transporte (A.9): Construcción y conservación de la infraestructura de transporte terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, propiedad del Municipio.

7. Ambiental (A.10): Programas de vigilancia y mantenimiento del medio ambiente, descontaminación de aguas, disposición de residuos, uso adecuado de cuencas y cauces y asistencia técnica ambiental.

8. Centro de Reclusión (A.11): Gestión de cárceles en coordinación con el INPEC.

9. Prevención y atención de desastres (A.12): Cofinanciación con la Nación y los Departamentos en la prevención y atención de desastres en su jurisdicción.

10. Promoción del desarrollo (A.13): Desarrollo de actividades generadoras de empleo, capacitación y tecnológica avanzada.

11. Atención a grupos vulnerables (A.14): Programas de apoyo integral a grupos como ancianos, desplazados, madres cabeza de hogar o población infantil.

12. Equipamiento Municipal (A.15): Construcción y mantenimiento de bienes de uso público.

13. Desarrollo comunitario (A.16): Participación comunitaria y capacitación de la comunidad.

14. Fortalecimiento institucional (A.17): Procesos de evaluación y capacitación para mejorar la gestión administrativa para el desarrollo eficiente de sus competencias. Se destaca el destino de recursos del Sistema General de Participaciones para financiar los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, incluyendo pasivos anteriores al año 2000, cumpliendo con los términos de la Ley 617 de 2000.

15. Justicia (A.18): Financiación de inspecciones de policía y comisarías de familia, siendo posible financiar los salarios y aportes a la seguridad social del inspector de policía y del comisario de familia y el grupo interdisciplinario que lo apoya.

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001 establece competencias para los municipios respecto a la garantía del servicio de restaurantes escolares, donde pueden concurrir recursos del Propósito General con la Asignación Especial para Alimentación Escolar. También contempla esta Ley la financiación con recursos del Propósito General de programas que promuevan el empleo o la protección de los desempleados, incluyendo subsidios, según lo reglamente el Gobierno Nacional. De otra parte, hay posibilidad legal para todos los municipios y distritos de destinar estos recursos al pago de la deuda adquirida por proyectos de inversión física o pignorar estos recursos como garantía.

Debe tenerse en cuenta que el numeral 16 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que establecía la posibilidad de apoyar con recursos de Propósito General la labor que realiza la fuerza pública en las jurisdicciones municipales, fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-617 de 2002.

Los principales problemas que se evidencian en la administración y ejecución de los recursos de Propósito General se centran en el manejo presupuestal, tesoral y bancario del recurso; la destinación de los recursos de inversión a gastos de funcionamiento; y la desarticulación entre los procesos de planificación y ejecución del recurso, particularmente observándose gasto que no apunta a metas específicas del Plan de Desarrollo.

##### Aspectos Metodológicos

Las actividades contenidas en los Planes de Desempeño respecto a Propósito General se enmarcan en las siguientes categorías:

En la categoría financiera se incorporan actividades que buscan optimizar los mecanismos de planeación, ejecución y cierre de la información financiera de la Entidad, fortaleciendo la articulación de los componentes de presupuesto, tesorería y contabilidad. En buena parte de los municipios pequeños en los que se ha aplicado medida preventiva se ha evidenciado la inexistencia de las herramientas de planeación financiera y el deficiente uso de las existentes, lo que dificulta la adecuada administración de los recursos y su seguimiento. Así, dependiendo del caso, se plantean actividades a las que debe realizarse seguimiento tales como:

1. Formulación del PAC como herramienta de planificación financiera.
2. Elaboración de estados de tesorería periódicos donde se establezca de manera diferenciada el estado de los recursos de Propósito General según las destinaciones para Libre Destinación, Libre Inversión, Deporte y Cultura. Con la entrada en operación de las cuentas maestras, este ejercicio se facilitará por el manejo separado en cuentas para cada asignación.
3. Construcción de la información contable.
4. Adecuado manejo de las cuentas bancarias en las que se administran los recursos del Propósito General. A partir del segundo semestre de 2016, los Municipios deberán administrar los recursos del Propósito General en cuentas maestras registradas.

Adicionalmente, se hace seguimiento presupuestal a la adecuada incorporación de los recursos asignados, el nivel de ejecución y la determinación de las causas de un bajo nivel y la correcta incorporación de recursos del balance y rendimientos financieros conservando las destinaciones que deben tener. Siempre se debe estar atento a la realización de operaciones financieras, de tesorería o contables no autorizadas por la ley.

En la categoría jurídica, se incluyen actividades en los Planes de Desempeño de las Entidades en las que se han identificado embargos y medidas cautelares que afectan los recursos del Propósito General, como inventarios de procesos, su depuración y permanente actualización, identificación de contingencias y la provisión de un fondo de contingencias. En todos los casos es necesario solicitar siempre un reporte de embargos en las actividades de seguimiento, aunque no se encuentre dicho reporte entre las actividades del Plan, para estar atentos a nuevas situaciones que afecten los recursos del Propósito General (y las Asignaciones Especiales).

En la categoría contractual, el principal problema identificado es el cambio en la destinación de los recursos de inversión a gastos de funcionamiento. Hay que tener presente que la línea que separa los gastos de inversión de los de funcionamiento en ocasiones no es tan clara, como la propia Corte Constitucional lo ha establecido. Es por esto que la revisión del expediente contractual es fundamental, buscando identificar si la contratación que soporta un gasto de funcionamiento se encuentra debidamente enmarcada en un proyecto de inversión que los haya identificado explícitamente, que no supere en términos temporales el proyecto y que apunte a los objetivos y metas del proyecto en cuestión.

La actividad inicial de seguimiento en esta categoría es la solicitud de una relación de la contratación realizada en el período de seguimiento, y una vez identificados contratos que pueden configurar la destinación no autorizada de recursos, se entra a revisar los expedientes contractuales en su integridad. En todo caso, la revisión del expediente contractual puede evidenciar falencias en el propio proceso contractual y deben recomendarse actividades con el objetivo de optimizar el proceso contractual que soporta la adecuada ejecución y uso de los recursos de Propósito General, siendo frecuentes problemas en la construcción de los estudios previos y la identificación de las necesidades, la determinación de los procesos de selección y la publicidad de dichos procesos. Un ámbito importante de seguimiento en el componente contractual es la concentración de la contratación en un contratista particular.

En los contratos son frecuentes los problemas relacionados con las diferencias entre la necesidad identificada y el objeto del contrato; la deficiencia de las actividades de supervisión e interventoría, donde se ha identificado pese a la asignación de supervisores, la ausencia de informes que soporten esta actividad, contraviniendo la obligación de vigilar de manera permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor; la no publicación de los contratos en su integridad y la suscripción de contratos que no aseguran la adecuada prestación del servicio.

Para los Planes de Desempeño adoptados en Propósito General, se contempla generalmente la categoría de planeación, dada la importancia de dar cumplimiento a la norma cuando establece que la ejecución de estos recursos debe responder a un proyecto de inversión debidamente formulado y de validar la formulación de metas sectoriales y territoriales, estrategias y políticas sectoriales, armonización de planes de gasto, operación del Banco de Proyectos, entre otros. Con el seguimiento a las actividades de evaluación de consecución de metas del Plan de Desarrollo se busca garantizar el adecuado uso de los recursos de Propósito General atendiendo a las prioridades allí establecidas, que deben atender a los lineamientos nacionales que rigen cada sector.

Finalmente, en la categoría de reporte de información, las actividades apuntan a normalizar el flujo continuo de información tanto al interior de la administración como entre la administración municipal y la Nación. Se deben normalizar los reportes de información financiera del Formato Único Territorial FUT, el formato CGN (para la Contaduría General de la Nación), y el Formato CGR (para la Contraloría General de la República), y en general de la solicitud de información de las diferentes entidades de orden nacional o departamental.

###### Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia - AIPI

La asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia, es distribuida entre los municipios y distritos del país, aunque también los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés administran los recursos de esta asignación distribuidos a sus áreas no municipalizadas. La asignación está orientada a la financiación de proyectos de inversión para fortalecer la atención en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social y no deben financiar la prestación del servicio. El Acto Legislativo 04 de 2007 estableció que si el crecimiento de la economía supera el 4 % anual, los puntos adicionales de crecimiento generarán recursos adicionales en el SGP para la Atención Integral a la Primera Infancia, por lo que se trata de una asignación de carácter excepcional.

Estos recursos han tenido una destinación priorizada por los documentos CONPES en cuatro líneas básicas de atención: infraestructura; salud, formación del talento humano y dotación de espacios culturales para la infancia. Los CONPES de asignación establecen las líneas de inversión autorizadas en cada vigencia en relación a la magnitud de recursos asignados a cada entidad territorial.

La administración y uso de los recursos de la AIPI han sido evaluados en Planes de Desempeño anteriores de manera integrada con los recursos de Propósito General y Asignaciones Especiales. Los Planes de Desempeño suscritos a partir del segundo semestre de 2014 se han construido de manera particular para esta Asignación, atendiendo el listado de obras inconclusas elaborado por el Grupo de Infraestructura Inmobiliaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y contenido en el CONPES 115 de 2008, 123 de 2009, 152 de 2012, 162 de 2013 y 181 de 2015. En estrecha colaboración con dicho Grupo, que aporta el componente técnico arquitectónico-estructural y de prestación del servicio, se ha apoyado la construcción de los Planes de Desempeño y se realiza el seguimiento, siendo el objetivo central de las Medidas la culminación de las obras inconclusas.

Siendo así, las actividades contenidas en los Planes de Desempeño se estructuran en dos etapas:

1. Actividades que buscan identificar las problemáticas que presenta la infraestructura actualmente y consolidar un proyecto de inversión adecuado que permita su adecuada culminación.
2. En esta etapa se pretende desde la perspectiva financiera y contractual identificar el uso que se le ha dado a las asignaciones AIPI distribuidas y priorizadas por los documentos CONPES 115 de 2008, 123 de 2009, 152 de 2012, 162 de 2013 y 181 de 2015 no solo con el fin de evaluar la correcta destinación de los recursos y la cuantificación de excedentes no ejecutados, sino poder identificar la necesidad de compensar recursos de la asignación por destinaciones no priorizadas en cada caso, recursos que pueden financiar el proyecto de culminación de la obra inconclusa.
3. Una etapa fundamental del Plan de Desempeño es la determinación de la viabilidad estructural y operativa de la infraestructura. Generalmente se trata de estructuras abandonadas durante largos periodos, por lo que es siempre necesario un estudio de vulnerabilidad estructural y sismo-resistencia.
4. Desde una perspectiva arquitectónica, el ICBF debe evaluar si la infraestructura cumple con los lineamientos que les apliquen según las Guías que el Instituto ha construido al respecto. Siendo así, las actividades contemplan la recopilación del expediente completo del proyecto, en muchos casos inexistente o incompleto, incluyendo los planos arquitectónicos. La información recopilada debe ser enviada por el Municipio a la DAF como coordinadora del Plan de Desempeño y esta lo remitirá al ICBF para que emita un concepto formal al respecto.
5. En algunos casos la localización del inmueble debe ser evaluada, por situación en zona de riesgo. Siendo así, una autoridad competente debe determinar si la infraestructura está en zona de riesgo y esta determinación debe tenerse en cuenta en el estudio de vulnerabilidad estructural para analizar si el riesgo es mitigable o no. Debe tenerse en cuenta también que el ICBF ha determinado ciertas zonas como no aptas para el funcionamiento de un CDI, de manera que deben tenerse en cuenta los lineamientos al respecto.
6. Adicionalmente, debe realizarse un análisis de viabilidad operativa, que consta de dos elementos: Focalización y operación por parte del ICBF. El Municipio debe solicitar al centro zonal del ICBF la certificación de focalización para determinar la demanda potencial del CDI que se pretende culminar y solicitar un certificado de operación a la sede nacional del ICBF, que indique si el Instituto financiará de manera directa la operación del CDI una vez quede terminado para operar, pronunciamiento clave para determinar las necesidades de financiamiento del CDI al entrar en operación.
7. Una vez el municipio cuente con los insumos referidos, deberá determinar la viabilidad estructural y operativa de la infraestructura y solicitar concepto al ICBF al respecto.
8. Finalmente se procede a tomar la decisión de culminar la obra, construir una nueva obra o destinar los recursos no ejecutados (y siendo el caso, de los recursos invertidos en la obra inconclusa) en líneas de inversión alternativas según la priorización de los documentos CONPES. La decisión que se tome deberá concretarse en un proyecto de inversión debidamente formulado, incluyendo la garantía de su cierre financiero.
9. El proyecto de inversión debe presentarse para concepto a la sede nacional del ICBF y de ser positivo dicho concepto, se radicará en el Banco de Proyectos del Municipio.
10. Actividades para la implementación del proyecto de inversión y culminación de la obra que garantice la adecuada prestación del servicio en la modalidad institucional de AIPI. Se debe recordar que una obra se considera inconclusa si no está dotada y lista para su operación.

1. Garantizar para la ejecución del proyecto el correcto procedimiento contractual, tanto para la obra como para la correspondiente interventoría, su publicación en el SECOP, de manera que se garantice la culminación de la obra (nueva o inconclusa) y su puesta en operación.
2. Presentar informes periódicos del avance de ejecución del proyecto de inversión.
3. Actividades adicionales:
4. Frente al reporte de la información en el FUT deberá considerarse el artículo 2 del Decreto 3402 de 2007 y para la asignación AIPI, la Resolución 1732 de 2013 expedida por el ICBF, por medio de la cual se estableció la obligatoriedad del reporte de la información de la Categoría CONPES Primera Infancia a través del FUT. Los períodos de reporte se atenderán de acuerdo al corte de seguimiento definido.
5. Se incluyen actividades para la rendición de cuentas al menos en dos ocasiones durante la vigencia del Plan de Desempeño, recomendándose una al momento de presentar el proyecto de inversión que se determine y otra al cerrar el Plan de Desempeño.

Los Planes de Desempeño en AIPI han tenido dificultades recurrentes en la entrega de información para seguimiento, configurándose el evento de riesgo 9.2. En estos casos, se debe proceder a la imposición de la medida correctiva de Suspensión de Giros, excepto si la entidad territorial solicita por una sola vez, prórroga para la entrega de información soporte de las actividades del Plan. Este aspecto se encuentra, en algunos casos, como una cláusula del acto administrativo de adopción de la entidad territorial.

Para configurar este evento de riesgo, debe existir la solicitud de información previa y el vencimiento del término otorgado para su entrega. De acuerdo al tipo de información solicitado y la problemática de la entidad territorial, es posible la emisión de una comunicación de reiteración.

###### Asignaciones Especiales

Alimentación Escolar

El parágrafo 2 del Artículo 2° de la Ley 715 de 2001 dispone la destinación del 0,5 % de los recursos totales del SGP a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar. Conforme a lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley 1176 de 2007, la distribución de los recursos asignados para alimentación escolar en el Sistema General de Participaciones se realiza considerando la matrícula de la vigencia anterior certificada por el Ministerio de Educación, las Necesidades Básicas Insatisfechas y la deserción escolar. Todo lo anterior apunta a la permanencia y cobertura educativas, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, debe concluirse que el componente de alimentación escolar impacta en los objetivos nacionales para el sector Educación.

Esta asignación está orientada a la financiación del Programa de Alimentación Escolar - PAE. Una vez concluido el período de transición de los lineamientos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a los lineamientos establecidos por el nuevo ente rector, el Ministerio de Educación Nacional, las entidades territoriales deberán atender a los criterios contenidos en la Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional por la cual se expiden los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE.

Dada la transición en el sector, el grupo 028 se encuentra trabajando una nueva metodología de reconocimiento y seguimiento para esta Asignación, no solo para identificar los puntos críticos del nuevo modelo de prestación del servicio, sino ampliar el enfoque de análisis a la integralidad del PAE, el papel de concurrencia de la Asignación Especial del SGP y la prestación del servicio.

Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena

Con la expedición de la Ley 715 de 2001, se determinó que un 0,08 % del total de los recursos totales del Sistema General de Participaciones se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio. Por su parte, la Ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas:

1. Reforestación, revegetalización y control a la erosión;

2. Tratamiento de aguas residuales;

3. Recuperación de la navegabilidad del rio, hidrología, manejo de inundación y estiaje;

4. Compra de tierras para protección de microcuencas.

Dado lo anterior, los puntos críticos en el sector se centran en:

1. El proceso de incorporación presupuestal de los recursos asignados mediante documentos CONPES en cada vigencia.
2. Analizar el nivel de ejecución de los recursos.
3. Identificar la existencia de proyectos de inversión que soporten los gastos realizados.
4. La adecuada destinación de los recursos atendiendo a las 4 posibilidades establecidas por la Ley 1176 de 2007.
5. El correcto proceso contractual para la ejecución de los recursos.

En el desarrollo de actividades de reconocimiento y seguimiento, el grupo 028 ha identificado que las entidades territoriales suelen entender la Asignación Especial para Municipios Ribereños como una fuente más de financiación del sector ambiental, atendiendo cualquier gasto con componente ambiental (contratación de agentes ambientales o programas de concientización ambiental, por ejemplo), sin prestar atención a las destinaciones específicas que de manera taxativa han sido establecidas por la Ley 1176 de 2007, por lo que se recomienda tener especial atención a esta posible situación.

Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas – AESGPRI, se distribuyen en proporción a la participación de la población de cada resguardo, respecto al total de la población indígena del país, tal como lo dispone el artículo 83 de la Ley 715 de 2001. Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deben destinarse a la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 715 de 2001 y por el artículo 1º del Decreto 1745 de 2002, es el alcalde municipal o gobernador del departamento, según el caso, quien tiene la competencia para administrar los recursos y por ende la capacidad de ordenar el gasto con cargo a los recursos de la AESGPRI.

Para la administración de los recursos, el municipio o departamento, según sea el caso, debe tener una cuenta a nombre de cada resguardo indígena, la cual debe ser independiente a las cuentas del municipio y para su ejecución se deberán cumplir las normas y procedimientos y llevar los libros presupuestales y contables aplicados por la entidad territorial. Adicionalmente, le corresponde al alcalde o gobernador en representación del municipio o departamento, según el caso, celebrar un contrato de administración con las autoridades del respectivo resguardo indígena, ubicado en su jurisdicción, para la ejecución de los recursos.

Teniendo en cuenta que el Plan de Desempeño se aplica a las entidades territoriales y a los procesos de su competencia, las actividades de los Planes de Desempeño se centran en tres ámbitos: la firma del contrato de administración, la administración del recurso y la ejecución de la inversión.

El contrato de administración debe firmarse entre el alcalde o gobernador departamental y el representante del resguardo. Debe tener como parte constitutiva el acta que refleje el consenso de la población indígena beneficiaria de los proyectos y el Plan de Inversiones del Resguardo. El contrato debe presentar cada uno de los proyectos priorizados por sector y no apropiaciones globales, de manera que no puede ser suscrito antes de la definición de la destinación de los recursos. El valor del contrato debe especificar los recursos correspondientes a las once doceavas de la vigencia actual y la última doceava de la vigencia anterior, los saldos de vigencias anteriores y los rendimientos financieros. Debe ser firmado antes del 31 de diciembre del año anterior a la ejecución de los recursos, para garantizar la anualidad del presupuesto. Dicho contrato de administración debe ser enviado por el municipio o departamento antes del 20 de enero de cada vigencia al Ministerio del Interior. Debe hacerse seguimiento a la inclusión como otrosí al contrato de administración de cualquier modificación de las partidas presupuestales iniciales o la priorización de los proyectos, verificando que dicha modificación está soportada en un proceso de concertación debidamente documentado. Debe tenerse muy presente que sin la firma de contrato de administración, el alcalde o gobernador no puede ejecutar los recursos AESGPRI.

En el ámbito de la administración de recursos se hace seguimiento al manejo presupuestal de los recursos de cada resguardo, teniendo el municipio o gobernación que llevar un presupuesto particular para cada resguardo en su jurisdicción, y garantizando que tanto los recursos no ejecutados y los rendimientos financieros que se generen puedan ser identificados para que sean debidamente programados por las comunidades e incorporados en los contratos de administración que se suscriban. Adicionalmente, se hace seguimiento al manejo en cuentas separadas debidamente registradas ante el Ministerio de Hacienda y que generen rendimientos. Dentro del ámbito de administración, debe hacerse seguimiento al reporte de la información relevante en los sistemas de información. Particularmente para la AESGPRI, se evalúa el reporte que deben realizar los Municipios al FUT en las categorías Resguardos 1, Resguardos 2 y Resguardos 3.

En el ámbito de la ejecución de la inversión, debe hacerse seguimiento a la contratación, atendiendo los principios generales de adecuado proceso de selección, publicidad del proceso, elaboración del contrato y su supervisión o interventoría. Debe garantizarse además que los proyectos de inversión que se ejecuten no desborden el territorio resguardado y el contrato debe garantizar la territorialidad del gasto. Finalmente, en el seguimiento deben tenerse presentes dos aspectos: primero, que la administración municipal o departamental debe entregar al resguardo los bienes y servicios de acuerdo a los proyectos priorizados y no tiene discrecionalidad alguna para modificarlos. En lo posible, debe verificarse la entrega efectiva de los bienes y servicios al beneficiario final y la forma en que se hace, ya que se ha identificado la entrega de recursos del SGP en efectivo de forma directa a los beneficiarios de la Asignación. Y segundo, que los recursos de la AESGPRI no pueden financiar gastos de funcionamiento del resguardo indígena, como gastos de personal o generales.

El Decreto 1953 de 2014 estableció la posibilidad de la administración directa de los recursos de la AESGPRI por parte de los resguardos indígenas, territorios indígenas y asociaciones de resguardos que sean acreditados por su experiencia y buenas prácticas para hacerlo. Estos administradores de recursos del SGP deben acogerse al Estatuto Orgánico de Presupuesto y a la Ley 80. Siendo así, la metodología de reconocimiento y seguimiento para aplicar la EMSG se ha adecuado a esta realidad administrativa.

#### Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB

##### Contexto del sector

El sector APSB está conformado por la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto (agua potable), alcantarillado (manejo de aguas residuales) y aseo (recolección y disposición de residuos sólidos), en dónde el componente de saneamiento básico hace referencia a los servicios de alcantarillado y aseo.

Desde la aparición del Decreto 77 de 1987 en Colombia se inicia el proceso formal de descentralización del sector de agua potable y saneamiento básico. A partir de entonces la Nación asumió la creación de mecanismos de apoyo como FINDETER, la Dirección de APSB en el Ministerio de Obras Públicas, la Unidad de Desarrollo Urbano en el DNP y la creación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable en el Ministerio de Desarrollo Económico. Posteriormente se creó el Ministerio de Ambiente del que se escindió el actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que actualmente cuenta con un Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico conformado por la Dirección de Desarrollo Sectorial (a la que pertenece el Grupo de Monitoreo del SGP) y la Dirección de Programas.

La Constitución Política de Colombia cierra el periodo de descentralización del sector agua potable y saneamiento básico señalando en su artículo 365 que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y estableciendo como deber del mismo el aseguramiento de su eficiente prestación, autorizando al legislador para establecer el régimen jurídico que los regulará. Permitió adicionalmente la prestación de los servicios por parte de los particulares y salvaguardó a los inversionistas de la creación de monopolios estatales.

Los artículos siguientes establecen que el Estado podrá ser prestador directo de los servicios públicos domiciliarios en cabeza de los municipios, “cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen”[[27]](#footnote-28). Adicionalmente, autorizó a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas a conceder subsidios para las personas de menores ingresos para que las mismas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

De esta forma, la Constitución Política de 1991 estable el marco general para la estructuración de un esquema de prestación de servicios públicos domiciliarios libre de monopolios del Estado, con la participación en calidad de prestadores de los particulares, las comunidades organizadas y el sector público, bajo la vigilancia y regulación a cargo del Estado y la entrega de subsidios a la población pobre con destino a la financiación de las tarifas.

El legislador de la Ley 142 de 1994 desarrolla en su integridad el esquema de negocio de la prestación de los servicios públicos domiciliarios que estructuró la Constitución colombiana. Entrega competencias al nivel ministerial, crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, crea la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA como autoridad tarifaria independiente y establece las particulares condiciones para que excepcionalmente los municipios puedan prestar directamente los servicios públicos domiciliarios.

La existencia de un mercado en el que los particulares tienen una presencia importante obliga al legislador a establecerle a las Empresas Públicas dedicadas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, unas condiciones especiales que les permita competir con los particulares, los cuales contratan provisión de bienes y servicios en condiciones muy ágiles, comparadas con las condiciones generales que tendrían que asumir las Empresas Públicas.

La competencia entre prestadores públicos y privados en un mercado de libre competencia debería redundar en la eficiencia en el marco de la decisión entre lo público y lo privado, sin embargo, en Colombia existe un bajo nivel de competencia, razón por la cual las empresas deben estar fuertemente reguladas. A pesar del esquema de libre competencia, las particulares características del negocio y la baja competencia imponen la regulación en el mismo sentido de la intervención del Estado a los mercados monopólicos.

El nivel esperado de competencia entre empresas públicas y privadas no se dio por varias razones, entre ellas el alto costo de inversión, la obvia dificultad que genera la prestación del servicio por redes (acueducto y alcantarillado) y la diferencia en los regímenes de contratación y el manejo de los recursos. Las empresas públicas deben contratar con un régimen que el legislador de la Ley 142 de 1994 tuvo que crear para igualarles las condiciones de adquisición de bienes y servicios que tienen los particulares, sin embargo, el régimen presupuestal se convierte en una gran limitante por las restricciones que imponen las vigencias futuras al gasto con recursos públicos.

Si bien es cierto que en Colombia existe la libertad de mercado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, también es cierto que las particularidades de la prestación de dichos servicios impide el libre acceso a los prestadores, puesto que la entrega domiciliaria requiere del uso de una infraestructura de redes de distribución que genera altísimos costos de inversión porque su instalación incluye no solo los costos de las tuberías especializadas sino la obra civil de grandes proporciones impuesta por la obligatoriedad técnica, estética y legal de enterrar la red.

Las redes de distribución de acueducto y alcantarillado hacen parte de los costos hundidos del sistema y por lo tanto, el cierre financiero de la prestación del servicio público domiciliario no incluye esa inversión[[28]](#footnote-29), salvo en el caso de expansión, mantenimiento y reposición. De tal forma que los operadores especializados que quieran llegar a cualquier mercado colombiano, bien urbano o rural, tendrán que utilizar la infraestructura existente, ante la imposibilidad financiera de construir una nueva. Si los costos hundidos hicieran parte del costeo tarifario, el servicio sería demasiado costoso.

Actualmente el acceso al uso de las redes de propiedad del Estado del nivel municipal, se logra mediante la apertura de una licitación pública en los términos establecidos en la ley general de contratación, a través de la cual el municipio adjudica su infraestructura en concesión con fines de prestación del servicio a cambio del mantenimiento, la reposición, la expansión y una remuneración por su uso.

La presencia de los costos hundidos hace que la actividad tenga características de monopolio natural, puesto que solamente el Estado (La Nación y algunas entidades territoriales) y las grandes compañías prestadoras del servicio de servicios públicos del sector, tienen la capacidad de disponer enormes capitales para la construcción de infraestructura que no puede ser utilizada en ningún otro tipo de actividad y que precisamente por esa característica se considera el costo hundido del proyecto de inversión, que aún en funcionamiento óptimo no garantiza la recuperación plena del capital.

Esas grandes necesidades de capital llevaron a Colombia a la adopción de esquemas legales de asociación en los que se inyectaron recursos importantes para lograr la entrega de agua potable a comunidades sedientas, mediante el endeudamiento de la Nación y la cofinanciación de los municipios y los particulares a través de la implementación por parte del entonces Ministerio de Desarrollo, de los Planes de Mejoramiento Empresarial – PME. Posteriormente, aparecieron nuevos esquemas de asociación en los que nuevamente la Nación aporta recursos y establece mediante la creación de un proyecto regional en cada departamento, la concurrencia de departamentos y municipios con recursos propios, de regalías y de la participación para agua potable del Sistema General de Participaciones – SGP APSB bajo un esquema que se conoce como los Planes Departamentales de Agua – PDA. También existe la posibilidad de asociaciones regionales, del establecimiento regional de condiciones especiales de prestación del servicio y la implementación de Asociaciones Público Privadas – APP.

Una vez solucionado el tema de la instalación de la gran infraestructura, los municipios colombianos quedan en la posibilidad de invitar a los Prestadores interesados para que, por intermedio de un proceso de selección, establecido en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, se les adjudique en concesión el uso de la misma.

El Prestador Especializado procede a entregar el servicio a los ciudadanos cobrándolo de acuerdo con la reglamentación establecida a través de metodologías tarifarias diseñadas por la CRA. Esas metodologías establecen una destinación de los recursos recaudados, a la financiación de los costos en los que incurre el Prestador, los cuales se clasifican en costos medios de administración - CMA, costos medios de operación – CMO; costos medios de inversión – CMI, y costos medios de tasas ambientales – CMTA.

De tal forma que el precio de los servicios públicos sectoriales está compuesto por aproximadamente la siguiente fórmula:

P = CMA + CMO + CMI + CMTA

En las facturas que reciben los usuarios el valor del servicio se presenta como el costo fijo más el precio del agua consumida. El costo fijo está representado por los costos medios de administración - CMA, mientras que los otros costos conforman el valor del servicio consumido (CMO + CMI + CMTA).

El precio base de cada servicio público domiciliario se calcula para el uso residencial del estrato cuatro. El uso residencial de los estratos uno, dos y tres recibe facturado el valor del servicio menos el subsidio que otorga el municipio. El uso residencial de estrato cuatro recibe la factura con la liquidación a precios plenos (sin subsidios y sin impuestos), el uso residencial de los estratos cinco y seis reciben la facturación del servicio a precios del estrato cuatro incrementado en el valor de un sobrecosto que se origina en el impuesto llamado contribución solidaria. El mismo impuesto (con diferente tarifa) se le cobra a los usuarios comerciales e industriales, de tal forma que el precio es el mismo del estrato cuatro más el valor del impuesto de la contribución solidaria.

Se puede afirmar que los usuarios de los predios de uso comercial, industrial, residencial de estratos cinco y seis pagan el impuesto denominado Contribución Solidaria, con el cual las Empresas de Servicios Públicos deben financiar los subsidios que se liquidan como un descuento en las facturas de los predios de uso residencial de los estratos uno, dos y tres. Cuando los recursos recaudados por las Empresas de Servicios Públicos por la Contribución Solidaria no son suficientes para financiar los subsidios asignados como un descuento en las facturas de los usuarios de predios residenciales de los estratos uno, dos y tres se configura un déficit por subsidios.

El déficit por subsidios debe ser pagado por el municipio quien fue el que otorgó los subsidios a los usuarios de servicios públicos del sector. Para pagar ese déficit la entidad territorial debe recurrir a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones – APSB SGP y de no ser suficientes a los recursos propios (corrientes de libre destinación).

En conclusión, los servicios públicos domiciliarios del sector se financian con la tarifa, la cual está reglamentada de tal forma que el ejercicio del monopolio no lesione a los usuarios y que los Prestadores Especializados recuperen los costos (Administrativos, operativos, de inversión y tasas ambientales) en los que incurren con una tasa de retorno que no puede ser superior al 14 %. Los usuarios de menos ingresos pueden pagar las tarifas porque el municipio subsidia parte de la misma con el impuesto llamado Contribución Solidaria, con los recursos de APSB SGP y con los recursos propios de ser necesario.

**1. El Aseguramiento de la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.**

Los municipios tienen la obligación legal (artículo 5 de la Ley 142 de 1994) de asegurar la prestación de los servicios, realizar inversiones y de disponer al esquema los factores determinantes para focalizar subsidios.

Es importante resaltar que el aseguramiento no es la prestación de los servicios, de echo los municipios no pueden prestar los servicios por decisión propia sino como una actividad residual, después de que la invitación pública establecida en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 falle y no se presente ningún interesado en la prestación o en la asociación.

El aseguramiento consiste en cerciorarse que los Prestadores Especializados entreguen a los usuarios los servicios públicos domiciliarios de manera eficiente y que dichos usuarios participen activamente en la gestión y fiscalización de los prestadores. Adicionalmente deberá otorgar subsidios en los términos de la ley, estratificar los inmuebles de uso residencial, establecer la nomenclatura oficial y apoyar las inversiones de acuerdo con la ley y en el marco de las destinaciones establecidas para los recursos de APSB SGP.

El aseguramiento también comprende la eficiente presupuestación de los subsidios, que incluye la determinación de las fuentes de financiación de los mismos, la suscripción de contratos con los operadores para el cumplimiento de obligaciones con el pago de subsidios, el cargue de información a los formularios del estado, etc.

##### Aspectos Metodológicos

En la **categoría financiera** los Planes de Desempeño se han enfocado en las inconsistencias de información originadas en las diferencias entre las cifras cargadas al FUT y las ejecuciones presupuestales del sector. Es reiterado encontrar falencias tanto en la ejecución presupuestal como en las cifras FUT en relación con las ejecuciones de ingresos sin situación de fondos, las cuales son muy comunes en el sector en la medida que los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos – FSRI funcionan con recaudos hechos por terceros (las empresas de servicios públicos) que se aplican a la financiación de subsidios sin que se realice el trámite presupuestal correspondiente.

También es frecuente encontrar que los FSRI no tienen manejo presupuestal. La DAF está exigiendo que el manejo presupuestal se lleve a cabo tal y como lo señala el Decreto 111 de 1996 para el particular caso de los Fondos Especiales (según su artículo 11) en dónde se establece que son cuentas del ingreso, no del gasto. El manejo presupuestal de los FSRI resulta ser el producto final de la planeación presupuestal que está reglada en el Decreto compilatorio 1077 de 2015 y que hace referencia a la aplicación de una metodología de equilibrio entre subsidios y contribuciones que obliga al municipio a determinar con anticipación (basado en proyecciones realizadas por las empresas de servicios públicos a más tardar el 15 de julio de cada año) el valor que deben presupuestar para pagar el déficit por subsidios que se estima como la diferencia entre las contribuciones a recaudar menos los subsidios a conceder en la siguiente vigencia. La inexistencia de esa metodología de equilibrio también es motivo de evento de riesgo.

En la **categoría cargue de información** se verifica la consistencia de las cifras presupuestales con las cargadas al FUT. La verificación pasa por los ingresos sectoriales comparados con la asignación CONPES, el gasto desagregado en inversión y subsidios, las cuentas por pagar, las reservas presupuestales y el cierre. También se verifica el cargue de información al Sistema Único de Información – SUI que es administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El cargue al SUI se verifica en relación con los requisitos para certificación que fueron establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 1176 de 2007, teniendo en cuenta que es política de la DAF que una Entidad con Plan de Desempeño no debería estar en situación de descertificación.

En la **categoría sectorial** se enfatiza en el aseguramiento de la prestación del servicio establecido como competencia de los municipios en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994. Se precisa que el aseguramiento no es la prestación, sino que hace referencia al ejercicio de competencias vinculadas con la prestación del servicio y que específicamente son: adopción de la estratificación en los términos del artículo 101 y siguientes de la Ley 142 de 1994 y su actualización; cumplimiento del artículo 6 de la ley 142 de 1994 en relación con la apertura de invitación para la búsqueda de un operador cuando el municipio queda sin prestador especializado, de tal forma que un municipio no puede ser prestador directo sin haber agotado el procedimiento referido; y la existencia de acuerdo que fije los porcentajes de subsidios otorgados y contribuciones a cobrar por parte de las empresas de servicios públicos que cumplan con su objeto social en el municipio.

En la **categoría contractual** se establece la existencia de contratos de transferencia suscritos por el municipio y cada una de las empresas de servicios públicos domiciliarios que ejecutan su objeto social en el municipio. Dichos contratos deben estar suscritos en los términos del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 y en ellos se pactan las condiciones de giro de los subsidios a cada operador. Dichos contratos deben contar con un procedimiento de auditoría a la liquidación de los subsidios y el recaudo de las contribuciones, para que el FSRI pueda pagar las cuentas de cobro que por déficit de subsidios presentan al municipio las empresas de servicios públicos domiciliarios.

1. El sector de APSB no solamente debe cumplir en sus procesos contractuales con las reglas establecidas por la Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias, sino que deben atender el particular desarrollo normativo contractual establecido en la Ley 142 de 1994 (artículo 30 y siguientes). Por esa razón se analizan los contratos que se presentan entre los municipios y sus empresas de servicios públicos domiciliarios descentralizadas del sector, teniendo en cuenta las imposibilidades de delegación de la contratación, el riesgo de la doble financiación de proyectos de infraestructura del sector y las particulares condiciones que se deben cumplir para entregar en concesión la infraestructura del municipio.

### ETAPA DE ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

De toda la información recopilada y obtenida en la etapa de seguimiento, le corresponde al responsable sectorial la elaboración del respectivo informe dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción de la documentación. En el informe de seguimiento se debe documentar de forma suficiente y apropiada la evidencia de cumplimiento de las actividades a cargo de la entidad territorial durante el período, de forma que se pueda blindar a la Dirección de la interposición de recursos por ausencia o debilidad de soportes.

Para elaborar el informe debe inicialmente diligenciarse de manera integral el Formato de verificación de información - Decreto 028 y la Matriz de seguimiento como soporte. En ella se describen en detalle los soportes aportados por la entidad territorial y los resultados de análisis frente a los objetivos previstos. Cada actividad debe estar acompañada de la evaluación sobre la ejecución en términos de Cumple o No Cumple.

El documento de informe se concreta mediante un escrito sobre los resultados basados en los análisis realizados, conforme las actividades propuestas y soportados en la información contenida en la Matriz de seguimiento. Es viable la inclusión de cuadros o gráficos que apoyen la labor. La estructura básica del informe contempla los siguientes apartados:

**Introducción**: Se describe de forma breve el estado actual de la Medida adoptada por la entidad territorial y el contenido del informe.

**Antecedentes**: Relaciona los eventos que motivaron a la Dirección a ordenar la adopción de la Medida en la entidad territorial y los actos administrativos que soportan dichas decisiones. En el apartado final se resumen las actividades principales del Plan y si aplica, la conclusión del informe de seguimiento anterior como referencia útil para el seguimiento.

**Caracterización**: Se presenta información de carácter socio demográfico y fiscal de la Entidad, como una aproximación a la situación sectorial actual. Se describe brevemente la estructura de prestación del servicio y los actores determinantes. Para el particular caso del sector APSB es indispensable mencionar si el municipio presta directamente alguno de los servicios y describir el esquema de prestación a través de terceros.

**Desarrollo de Actividades**: En este apartado se indican las comunicaciones mediante las cuales se requirió y se recibió información para el seguimiento, se presenta el análisis de los documentos recibidos y la correspondiente evaluación señalando si se cumple o no se cumple cada una de las actividades. Cada calificación debe estar acompañada de un breve resumen del análisis que sustenta la calificación, el cual debe estar más detallado en la matriz de seguimiento.

**Situaciones sobrevinientes.** Del análisis a la documentación aportada por la Entidad, puede identificarse la materialización de un evento de riesgo sobreviniente, el cual debe ser configurado para la determinación de las actuaciones posteriores. Debe entenderse como evento de riesgo sobreviniente aquel que no haya sido evidenciado de manera previa a la adopción de la Medida Preventiva y que por su ocurrencia e identificación en las actividades de seguimiento ameriten una reformulación del Plan de Desempeño para incluir acciones puntuales que permitan su superación o la imposición de una medida correctiva. La presentación de un evento de riesgo sobreviniente en el informe de seguimiento debe presentar una lógica argumentativa como sigue:

* Identificación de las normas vulneradas
* Presentación de la situación evidenciada
* Implicaciones y/o consecuencias de la situación evidenciada sobre la prestación de los servicios financiados con los recursos del SGP
* Referencia pormenorizada del soporte probatorio

**Conclusiones y recomendaciones:** De la revisión de la información, se registra un consolidado de resultados (logro de los objetivos de la matriz) que refleja el porcentaje de cumplimiento del Plan de Desempeño y las respectivas sugerencias y recomendaciones para la Entidad. En caso de actividades pendientes, se relacionan las actividades en el párrafo final, así como las actividades a desarrollar en el siguiente período de ejecución de la Medida. De identificarse eventos de riesgo sobrevinientes, debe hacerse expresa la recomendación de reformulación del Plan de Desempeño y los lineamientos generales que determinen los objetivos y actividades que deben incluirse.

**Matriz de seguimiento debidamente diligenciada,** presentando la evaluación de la actividad desarrollada, su cumplimiento, y las observaciones y recomendaciones que sean pertinentes. La matriz de seguimiento se carga en Excel en la herramienta Delfos.

Surtida la revisión técnica y jurídica del informe, se debe remitir al Ministerio Sectorial o al DNP, a la entidad territorial y fuerzas vivas del Municipio (Concejo Municipal, Personería Municipal, Oficina de Control Interno), y sí los resultados del seguimiento lo ameritan, se remite copia del informe a los Organismos de Control. De identificarse hallazgos con implicaciones legales, se deberá precisar la base jurídica que sustenta la presunta irregularidad y consignarlo de forma clara en el informe.

Dado el caso de la identificación de eventos de riesgo sobrevinientes y previa consulta al Ministerio Sectorial o DNP, sobre la recomendación de reformulación del Plan de Desempeño o la aplicación de una medida correctiva, el responsable territorial deberá llevar a cabo el proceso de expedición del acto administrativo de reformulación, siguiendo lo establecido en el Decreto 028 de 2008.

En caso de que el seguimiento corresponda a la última etapa de evaluación del Plan de Desempeño y sobre el cual estará sustentado una decisión de levantamiento, extensión o imposición de medida correctiva, el responsable territorial deberá tener en cuenta los términos y trámites administrativos previstos por la normatividad, con el fin de no incurrir en incumplimientos de tipo procedimental que interfieran en el adecuado propósito de la medida. Para el efecto, el responsable territorial debe remitirse al flujograma anexo al presente documento.

### ARCHIVO

La importancia de la preservación documental en la función pública está fundada en la necesidad de garantizar el buen desempeño de las entidades estatales en el marco de las competencias que a la luz de la Constitución y la ley les han sido conferidas; del mismo modo el proceso de archivo está encaminado a garantizarle a los administrados – personas naturales y jurídicas – una serie de derechos de rango constitucional y así, de esta manera, lograr la transparencia que debe ser inherente a cada proceso administrativo o judicial.

En este orden de ideas, al cumplir a cabalidad con la Ley General de Archivos – Ley 594 de 2000 – así como con las normas que la reglamentan, estaremos garantizando el cumplimiento y protección de derechos constitucionales como, el derecho a la intimidad, el derecho a la información, el de petición y el de acceso a los documentos públicos, entre otros.

Por otra parte, es importante resaltar lo preceptuado en el artículo segundo de la Constitución Política, el cual expresa que “*son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*.

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”

En este orden de ideas y en cumplimiento de lo mencionado anteriormente, para el desarrollo de las actividades de esta Dirección, independientemente de la existencia de medios tecnológicos, es indispensable que el material impreso, así como el magnético, se maneje y organice en los términos que la archivística nacional ha desarrollado en sus metodologías. Así las cosas, cada medida preventiva o correctiva debe contar con carpetas debidamente archivadas que reposen en el archivo de la DAF para garantizar que las mismas puedan ser consultadas para efectos del seguimiento de las medidas y para que puedan ser puestas a disposición de los administrados o los organismos de control y jurisdiccionales. Los documentos conseguidos a través de las labores de seguimiento deben ser archivados en las condiciones mencionadas, cumpliendo con la secuencia de las carpetas ya construidas y con la elaboración de las correspondientes tablas de retención documental.

Cada una de las medidas preventivas o correctivas corresponde al ejercicio de la imposición de medidas administrativas que en ocasiones afectan situaciones jurídicas de las entidades territoriales e inclusive su propio patrimonio. Dichas medidas se imponen en cumplimiento de competencias regladas para la DAF, los ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación, por esa razón se debe cuidar de realizar una eficiente construcción de expedientes que frecuentemente son solicitados por organismos de control, la Fiscalía General de la Nación y la rama judicial.

### RECOMENDACIONES

El seguimiento se realiza de acuerdo con los tiempos establecidos en la matriz de seguimiento que hace parte integral del Plan de Desempeño. Se solicitan los avances con sus correspondientes pruebas, para hacer un análisis de los resultados de acuerdo con las particularidades sectoriales ya expuestas, sin embargo, se considera necesario atender algunas recomendaciones generales que se han construido con fundamento en la experiencia acumulada por el Grupo 028.

**Asistencia en aspectos técnicos sectoriales.** Teniendo en cuenta que existen aspectos sectoriales sobre los que no tiene competencia la DAF, se recomienda abstenerse de brindar asesoría para el cumplimiento de especificaciones técnicas propias del sector. Por la vía del ejemplo, en el caso del sector agua potable se recomienda abstenerse de recomendar una calidad particular de tubería, o una marca de aparatos hidráulicos, o la profundidad de excavación de un pozo, etc. Esas situaciones técnicas le corresponden al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Asistencia Fiscal y Financiera.** La DAF cuenta con competencia en estos aspectos y un porcentaje importante de actividades está relacionado con asuntos presupuestales y financieros, por esa razón se recomienda brindar asesoría ofreciendo las posiciones oficiales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales se encuentran en los conceptos oficiales emitidos por cada una de las direcciones, los cuales han sido difundidos entre los Ministerios Sectoriales y se manejan como documentos guía sectoriales.

**Asistencia por parte de los Departamentos**: La DAF considera que el punto de partida fundamental en el fortalecimiento de los municipios se basa en los departamentos, como gobierno subnacional de carácter intermedio. En este sentido, es posible incentivar y/o apoyar las actividades de seguimiento en los departamentos para facilitar y fortalecer el procedimiento.

Adicionalmente, como fundamento básico para el ejercicio del seguimiento es necesario tener presentes aspectos Constitucionales, legales y reglamentarios que circunscriben la debida gestión de las entidades territoriales en la vigencia, para ello, se recomienda:

* Revisar el marco jurídico aplicable, pues las condiciones legales de cada sector pueden presentar modificaciones para cada vigencia.
* Revisar la distribución de los recursos: Recomendaciones dadas por los documentos de distribución y anexos técnicos correspondientes a cada vigencia.
* Revisar documentos técnicos adicionales de orientaciones para la ejecución de los recursos del SGP.
* Consultar sistemas de información de carácter público, así como aplicativos que se encuentren disponibles con información actualizada del sector.
* Aclarar dudas con el supervisor y/o contratista que trabajó la imposición de la medida en la DAF.
* Estar atento a la asistencia que el Ministerio Sectorial brinde a las entidades territoriales para el cumplimiento de las actividades del Plan de Desempeño.

# HISTORIAL DE CAMBIOS

| **FECHA** | **VERSIÓN** | **DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO** | **ASESOR SUG** |
| --- | --- | --- | --- |
| 17-08-2017 | 1 | Creación del documento | Tatiana Santos |
| 30-09-2021 | 2 | Actualización del Manual de acuerdo con la plantilla establecida por la OAP. | Liliana Parra |

# APROBACIÓN

|  |  |
| --- | --- |
| **ELABORADO POR:** | **Nombre:** Patricia Peña / Liz Rey / Carlos Mendoza / Jairo Mendoza / Pablo Parra  **Cargo:** Contratistas  **Fecha:** 23-03-2021 |
| **REVISADO POR:** | **Nombre:** Equipo Jurídico  **Cargo:** Contratistas  **Fecha:** 30-07-2021 |
| **APROBADO POR:** | **Nombre:** Fernando Olivera Villanueva  **Cargo:** Coordinador de la Estrategia  **Fecha:** 03-08-2021 |

1. Experto asignado mediante acto administrativo como Coordinador de la Medida [↑](#footnote-ref-2)
2. La comunicación de solicitud de información para seguimiento, se encuentra estandarizada en el sector mediante una plantilla en archivo Word [↑](#footnote-ref-3)
3. Sistema de Gestión Documental del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [↑](#footnote-ref-4)
4. Fueron expedidos en esta etapa el Decreto 1637 de 1960, la Ley 111 de 1960, la reforma constitucional de 1968, la ley 33 de 1968, el Decreto 3157 de 1968, las leyes 46 de 1971, 28 de 1974 y 43 de 1975. [↑](#footnote-ref-5)
5. A través de los Decreto 88 de 1976, 102 de 1976, 1419 de 1978, 2277 de 1979 y 181 de 1982, [↑](#footnote-ref-6)
6. En esta etapa se destacan el Decreto Ley 077 de 1987, las Leyes 24 de 1988, 52 de 1988, 29 de 1989, 91 de 1989, los Decretos 1915 de 1989 y 1246 de 1990. [↑](#footnote-ref-7)
7. Marcada principalmente por la Constitución Política de 1991, el decreto 2127 de 1992, las Leyes 30 de 1992, 60 de 1993, 115 de 1994, Decreto 1953 de 1994, la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1278 de 2002. [↑](#footnote-ref-8)
8. Azócar, J. C. T., & Giraldo, H. D. El proceso de descentralización educativa en Colombia. Revista Colombiana de Educación, No. 29, 1994. Recurso electrónico en PDF hallado en www.pedadogica.edu.co. [↑](#footnote-ref-9)
9. Apartadó, Armenia, Barrancabermeja, Bello, Bucaramanga, Buga, Cali, Cartago, Chía, Ciénaga, Cúcuta, Dosquebradas, Duitama, envigado, Facatativá, Florencia, Floridablanca, Funza, Fusagasugá, Girardot, Girón, Ibagué, Ipiales, Itagüí, Jamundí, Lorica, Magangué, Maicao, Malambo, Manizales, Medellín, Montería, Mosquera, Neiva, Palmira, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Pitalito, Popayán, Quibdó, Riohacha, Rionegro, Sabaneta, Sahagún, Sincelejo, Soacha, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tumaco, Tunja, Turbo, Uribia, Valledupar, Villavicencio, Yopal, Yumbo y Zipaquirá. [↑](#footnote-ref-10)
10. Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta. [↑](#footnote-ref-11)
11. Parte de la asignación para prestación del servicio que es girada directamente por el Ministerio de Educación Nacional a la Fiduprevisora, entidad que administra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, por concepto de las prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes (aportes de empleado y patrono para salud, pensión y cesantías) [↑](#footnote-ref-12)
12. Recursos que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, con el fin de atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del FOMAG. [↑](#footnote-ref-13)
13. En el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media – SINEB las ET certificadas en educación reportan mensualmente la nómina liquidada, a través de los anexos 3A y 31. [↑](#footnote-ref-14)
14. En el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT los rectores y directores de los establecimientos educativos (oficiales y privados) registran en tiempo real la matrícula y sus novedades, así como la caracterización de los alumnos, dando cumplimiento además a las etapas del proceso de matrícula definidas en la Resolución No. 7797 de 2015. La consolidación y validación de la información registrada está a cargo de las ET certificadas en educación. [↑](#footnote-ref-15)
15. El Directorio Único de Establecimientos Educativos – DUE refleja la organización de la oferta educativa definida mediante Acto Administrativo. El reporte se realiza anualmente, según las novedades que surjan. Este sistema debe estar sincronizado con SIMAT y SINEB para que la matrícula y la planta de cargos, respectivamente, se asocien a los establecimientos educativos legalmente reconocidos. [↑](#footnote-ref-16)
16. En el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media – SINEB las ET certificadas en educación reportan mensualmente la nómina liquidada, a través de los anexos 3A y 31. [↑](#footnote-ref-17)
17. Decreto 111 de 1996. [↑](#footnote-ref-18)
18. Ley 100 de 1993; Ley 1122 de 2007; Resolución 3042 del 2007 y modificatorios. [↑](#footnote-ref-19)
19. Resolución 3042 de 2007. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ley 715 de 2001. [↑](#footnote-ref-21)
21. Población Pobre No Cubierta por Subsidios a la Demanda- PPNA: Es aquella población urbana y rural de cada distrito, municipio o área no municipalizada, identificada como pobre por el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios, y las poblaciones especiales registrada en los listados censales que no se encuentran afiliadas al régimen subsidiado. [↑](#footnote-ref-22)
22. Prestación de Servicios. <https://www.minsalud.gov.co/salud/PServicios/Paginas/Prestacion-servicios-home.aspx>. 24/02/2016 [↑](#footnote-ref-23)
23. Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud.

    <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Prestaci%C3%B3n%20de%20Servicios%20de%20Salud.pdf>. 24/02/2016 [↑](#footnote-ref-24)
24. Régimen Subsidiado. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/Paginas/regimensubsidiado.aspx>.

    24-02-2016 [↑](#footnote-ref-25)
25. Salud Pública. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Paginas/salud-publica.aspx>. 24/02/2016. [↑](#footnote-ref-26)
26. Bonet, J., Pérez, G., Ayala, J. *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 205. Banco de la República. Cartagena, 2014. [↑](#footnote-ref-27)
27. Constitución Política. Artículo 367. [↑](#footnote-ref-28)
28. Hantke Domas, Michael. *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento básico*. CEPAL, Santiago, 2011. Uno de los pilares de la regulación económica es la necesidad de generar incentivos suficientes para que la entidad prestadora cobre una tarifa que cubra sus costos eficientes (operacionales y de capital), de modo que ésta sea sostenible financieramente. A pesar de los avances en algunos países, esta simple regla es la excepción en la región, pues la gran mayoría de los prestadores sólo pueden recuperar de sus usuarios una parte de los costos operacionales del servicio; sin solventar nuevas inversiones, si no es con la ayuda gubernamental. [↑](#footnote-ref-29)